

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

A finales del siglo XII d.C., un numeroso grupo de tribus nahuas arribó, tras un largo peregrinaje desde el norte, a los fértiles valles del Altiplano Central.

De acuerdo con diversos documentos de tradición indígena tales como el Códice Xólotl y el Mapa Quinatzin, los tolteca-chichimecas, guiados por su caudillo Xólotl, fueron los primeros nahuas que invadieron el Valle de México.

La organización política y social de los pueblos nahuas estaba regulada por la observancia de costumbres ancestrales, encauzadas hacia el mantenimiento tanto del orden terrenal como del cósmico. Dichas costumbres fueron respetadas por la totalidad de los miembros de cada grupo tribal durante las peregrinaciones hacia el centro de México, así como posteriormente en la ocupación inicial de los que serían sus propios territorios.

El sistema jurídico que rigió entre los antiguos mexicanos surgió de la costumbre por lo que podría decirse que su derecho fue de tipo consuetudinario. Al correr del tiempo y a medida que el nivel de evolución económica y cultural aumentaba, los pueblos del Valle de Anáhuac, basados en sus reglas de conducta, elaboraron un intrincado conjunto de normas, que regularon la vida social, política y económica de los distintos grupos.

Durante el siglo XIV, una vez transformados los pequeños grupos sedentarios en señoríos de gran dominio territorial, se creó en Texcoco el sistema jurídico acolhua, fuente de origen del derecho azteca.

En efecto, en 1357 Tecotlatzin, gobernante de ese reino y abuelo del emperador Netzahualcóyotl, “dictó leyes sobre gobierno y política, ciencias y artes, disciplina militar, formación y establecimiento de tribunales de justicia”. De igual manera, creó distintos consejos tales como el de guerra, el de hacienda y el de embajadores.

El “rey poeta” de Texcoco, Netzahualcóyotl (1402-1472), no sólo continuó la obra legislativa promulgada por su antecesor, sino que estableció nuevas disposiciones jurídicas, en materia administrativa, religiosa, militar, tributaria y ecológica.

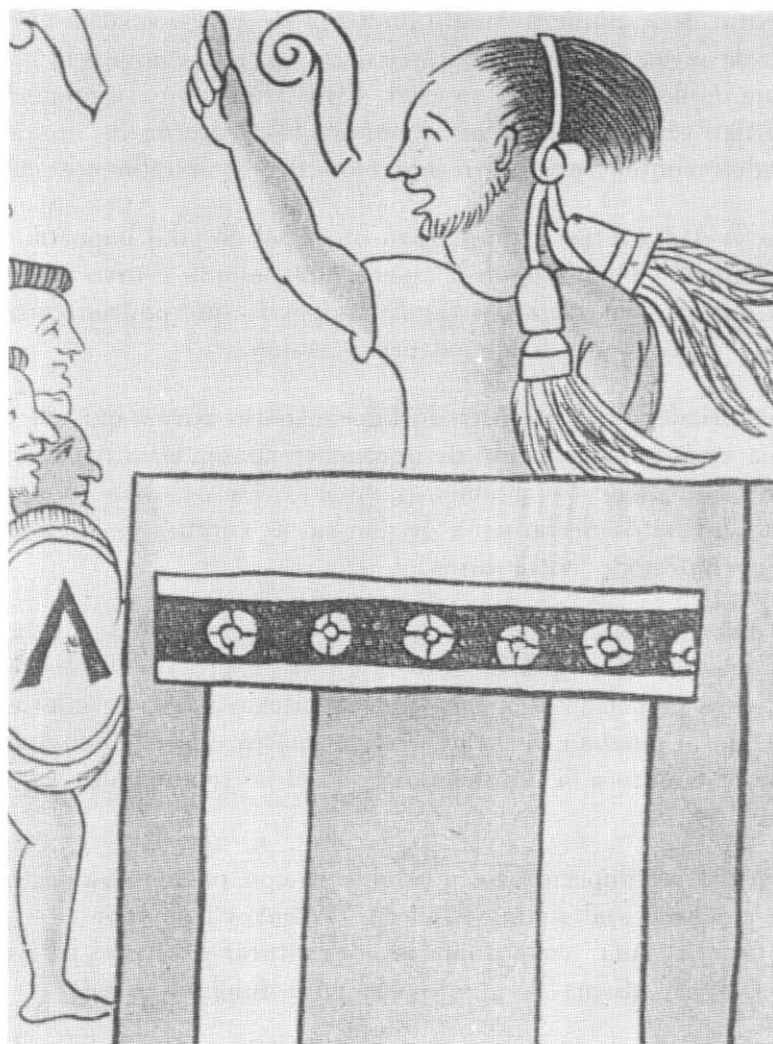
Las llamadas “Leyes de Oro” de Netzahualcóyotl fueron adoptadas por los señoríos de México-Tenochtitlan y Tlacopan, los cuales, junto con Texcoco, formaron en 1431 la Confederación de la Triple Alianza. Ésta fue una coalición política y militar en donde cada uno de los tres reinos cumplía una función específica.

Por ejemplo, a Tenochtitlan correspondía organizar todo lo referente a la guerra; a Tlacopan, el reclutamiento de hombres para la construcción de grandes obras públicas, y Texcoco ejercía su influencia imponiendo sus instituciones jurídicas.

El derecho texcocano estableció las normas legislativas fundamentales que habrían de regir en todos los dominios conquistados por la Confederación. Posteriormente, durante el reinado del *tlatoani* mexica Moctezuma I (1440-1469), el grupo tenochca creó un régimen jurídico propio, aunque basado en el sistema legal acolhua.

Dicho gobernante, con el apoyo del señor de Texcoco, Netzahualcóyotl, logró promulgar una amplia legislación, sobre todo en materia militar, religiosa y de impuestos. No obstante, las “Leyes de Oro” continuaron vigentes como reglas jurídicas básicas para la organización de los tribunales en los territorios de la alianza.

Como ya se mencionó, la ciudad de México-Tenochtitlan se especializó en la práctica de la guerra y por ello el *huey tlatoani* mexica era el general de los ejércitos aliados. Asimismo, debido a la preponderancia militar que a través del tiempo adquirió el pueblo tenochca, el tributo cobrado a las distintas provincias sometidas por la Alianza, se centralizó en su ciudad.



Itzcuauhtzin, capitán mexica, transmite a los tenochcas un mensaje de Moctezuma (Código Florentino)

La expansión imperial mexicana comenzó en 1428 cuando en conjunción con los acolhuas, los tenochcas se sacudieron del yugo político y económico impuesto por Azcapotzalco. A partir de ese momento se consolidó una visión místico-guerrera del universo. Ésta consistió en ofrecer a Huitzilopochtli, su dios solar, la sangre y los corazones de los guerreros capturados en batalla como alimento indispensable para que el astro rey siguiera su curso por el mundo.

La naturaleza eminentemente guerrera de esta sociedad obligó a la creación de ideas y valores militares que eran inculcados a la población masculina desde muy temprana edad. Para tal efecto existían en México-Tenochtitlan centros educativos denominados *Telpochcalli*, donde los niños y adolescentes recibían instrucción fundamentalmente militar.

La actividad guerrera, pues, jugó un papel de vital importancia dentro del llamado “Pueblo del Sol”, pero ésta siempre estuvo sujeta a una serie de normas y costumbres reguladas por lo que podría considerarse como un “derecho internacional prehispánico”.*

El historiador y jurista Alfredo López Austin afirma que “la costumbre había creado un conjunto de normas encaminadas a reglamentar las relaciones bélicas de los pueblos [nahuas]”. De esa manera, existieron formas definidas de declaración de guerra, de captura de enemigos y de embajadas militares, entre otras.

Las causas principales por las que el pueblo mexicano o la Triple Alianza declaraban conjuntamente la guerra a otros señoríos, eran los ataques a sus embajadores, a sus comerciantes o a sus mensajeros. Otras razones que originaban las campañas de guerra eran el incumplimiento del pago de tributo a la Confederación y el no rendir culto a los dioses aztecas.

Asimismo, el imperio azteca estableció con pueblos no sujetos a su régimen jurídico —tales como Cholula, Tlaxcala y Huejotzincó—, el pacto de la “guerra florida” cuya finalidad era capturar guerreros para el sacrificio. Según lo afirma la etnohistoriadora Johanna Broda:

* Término utilizado por diversos autores, los cuales equiparan el actual Derecho Internacional con la normatividad consuetudinaria que regía las relaciones entre los diferentes pueblos prehispánicos.

...Esta institución servía para el adiestramiento de los guerreros jóvenes y para confirmar su ascenso en la jerarquía socio-política. Los tlaxcalteca, cholulteca y huejotzinca hacían la “guerra florida” con la misma finalidad, y de igual manera sacrificaban los cautivos mexicanos a sus dioses patronos.

Por otra parte, el derecho internacional indígena estableció normas orientadas a regir en el ámbito pacífico de los pueblos del Anáhuac; como tratados y convenios en materia de: alianzas matrimoniales; invitación a ceremonias a grandes señores, aun cuando éstos lo fueran de territorios enemigos; de comercio; de embajadas para fines de cortesía y gratitud, entre otras.

Es preciso señalar que la actividad diplomática desplegada por la Triple Alianza tenía una doble intención: reglamentar las acciones bélicas de los diversos señoríos y, por otra, ejercer presiones de dominio a través de formas de acción no violentas sobre las demás unidades políticas mesoamericanas sojuzgadas, aliadas o enemigas.

La principal finalidad de las campañas de conquista militar desarrolladas por el imperio azteca era obligar a los pueblos sometidos a tributar periódicamente en productos agrícolas locales (cacao, maíz, frijol, chile, etc.), y artículos de manufactura doméstica (mantas de diversos tipos, lienzos, maderas, canastos, vasijas, entre otras).

Los tributos entregados a la Confederación se orientaban al mantenimiento de las clases privilegiadas de la sociedad, a saber: los gobernantes, los sacerdotes, los militares, los comerciantes y los artesanos de palacio. Para sostener a esta élite, la producción interna de satisfactores no bastaba sino que se necesitaba de los tributos foráneos, para así mantener un pueblo cuya ocupación principal era la guerra.

La política tributaria azteca no era homogénea, pues los tributos que cada señorío debía pagar a la Triple Alianza dependían de los tratados internacionales celebrados entre ésta y los vencidos. Incluso hubo señoríos independientes del dominio azteca, como Meztitlán, Yopitzinco y Cholula, que accedían a tributar voluntariamente cierto número de productos exclusivos de sus regiones, a cambio del respeto a los funcionarios y gobernantes locales.

El jurista Ignacio Romerovargas, reconstruyó el sistema de recaudación de impuestos con los que la clase dirigente azteca hacía frente a los gastos del Imperio. Según este autor, los tributos entregados por cada pueblo eran centralizados en Tenochtitlan, de donde se distribuían a los tres señoríos de la Alianza de acuerdo con las normas establecidas entre sí. No obstante, existían señoríos que tributaban directamente y por separado a cada uno de los miembros de la Confederación.

En vísperas de la conquista española, la hegemonía política y económica de los mexicas, se asentaba en la anexión y colonización de gran parte de los pueblos de la región los cuales quedaron sujetos jurídicamente al *huey tlatoani* tenochca.

Éste era considerado el depositario de la autoridad divina, el supremo legislador y el máximo juez, por lo que todas las normas jurídicas del pueblo mexica eran derivadas de las disposiciones dictadas por él.

El *huey tlatoani*, auxiliado por diversos órganos de gobierno, gozaba de amplias facultades para nombrar funcionarios públicos y removerlos de sus puestos; para repartir tierras tanto a nobles o *pipiltin* como a plebeyos o *macehuales* para decir campañas de conquista de otros territorios; para emitir y ejecutar leyes referentes al comercio a larga distancia, y para fijar el monto y calidad del tributo de los pueblos adscritos a México-Tenochtitlan, entre otras de sus grandes atribuciones.

Época Colonial

Durante la época en que se realizó la conquista de la Nueva España (1519), la metrópoli se regía bajo la monarquía del rey Carlos I de España y V de Alemania, quien fue máxima autoridad y legislador supremo de sus colonias, aunque en Europa luchaba por consolidar su poder.

Debido a la distancia, la reglamentación de normas y las iniciativas de ley fueron adquiriendo matices propios de la situación americana. El monarca español, al dictar normas para sus colonias debía actuar dentro de las leyes españolas y bajo el asesoramiento de un cuerpo de letrados y magistrados; mismos que a partir de 1519 conformaron el Consejo de Indias, el cual quedó establecido como un órgano legislativo subordi-

nado a la Corona, ya que al rey correspondía delimitar su área de competencia, organizarlo y hacer los nombramientos de sus conformantes. Este órgano manejó desde la metrópoli todos los asuntos relacionados con encomiendas, tratamiento de indios, descubrimientos, conquistas, misiones, tráfico marítimo y, en general, dictó preceptos legislativos de naturaleza diversa para los territorios indianos.



Carlos I de España y V de Alemania, a pesar de que fue la máxima autoridad de las colonias españolas, tuvo que ejercerla a través del Real y Supremo Consejo de Indias

En las ordenanzas dictadas en 1571 por el rey Felipe II quedaron señaladas las facultades legislativas del Consejo:

Porque los de nuestro Consejo de Indias con más poder y autoridad nos sirvan y ayuden a cumplir con las obligaciones que tenemos al bien de tan grandes Reynos y Señoríos: Es nuestra merced y voluntad que el dicho Consejo tenga la jurisdicción suprema de todas nuestras Indias Occidentales, descubiertas y que se descubrieren, y para la buena gobernación y administración de justicia pueda ordenar y hacer consulta nuestra las Leyes, Pragmáticas, Ordenanzas y Provisiones Generales y Particulares, que por tiempo para el bien de aquellas Provincias convinieren...

El Real y Supremo Consejo de Indias estuvo integrado por:

Presidente, sus atribuciones eran de: gobierno, indios, hacienda, patronato eclesiástico, distribuir expedientes y determinar los días de visita y de sentencia en los litigios.

Gran Canciller, éste debía custodiar el sello real, sellar los despachos reales y llevar un registro de las reales provisiones.

Consejeros o ministros, su número (entre dos y cuatro) varió a lo largo de los tres siglos de dominación española, éstos eran nombrados por el rey a propuesta del Real Consejo de Castilla.

Fiscal o Promotor Fiscal (que llegaron a ser dos desde 1717), sus atribuciones fueron defender la jurisdicción real, el patronato sobre la Iglesia en las colonias, la Real Hacienda y a los indígenas; asimismo, intervino en pleitos y juicios llevados en el Consejo.

Secretarios (dos), refrendaban las disposiciones legales para las Indias y cuidaban de los libros de registros o cedularios.

Escribanos (dos), uno para gobernación y otro para justicia, hacían los despachos que se enviaban al rey, asentaban las disposiciones en los cedularios, sacaban una relación de las cartas y peticiones, y cuidaban

del archivo documental; al escribano de justicia le competían los pleitos y procesos criminales; asimismo, el escribano de cámara de justicia estaba encargado de los pleitos, visitas y residencias.

Abogado y Procurador de Pobres: defendía a las personas de pocos recursos y el receptor de penas de cámara quien cobraba las multas.

Por otra parte, hubo funcionarios encargados de las finanzas del Consejo: tesoreros, depositarios, cobrador, pagador y contadores de cuenta. Para la ejecución de los acuerdos estaban los alguaciles. Los funcionarios relacionados con la ciencia eran el cronista mayor de Indias, el cosmógrafo mayor y un catedrático de matemáticas; para asuntos eclesiásticos contaban con un capellán y un agente en Roma. Por último, el personal subalterno lo conformaba cuatro porteros, el alcaide de la cárcel y el pregonero.

Para que el Real y Supremo Consejo de Indias pudiera elaborar disposiciones y modificar o anular preceptos debían estar presentes dos terceras partes de sus miembros. Las resoluciones tomadas se consultaban a la Corona solicitando su aprobación, de ser así, se promulgaba con la firma real. Se procedía entonces a la ceremonia pública del “obedecimiento” en la cual la autoridad colocaba sobre su cabeza el papel que contenía la ley, en señal de acatamiento a su rey, pasando después a hacerla pública en las plazas mayores para que el mandato llegara al conocimiento de todos. En caso de que el proyecto de ley no hubiese sido aceptado por el rey podía procederse a hacer una suplicación (recurso de interponer ante el rey o tribunales, como apelación, las sentencias dictadas por ellos mismos).

El original de las disposiciones se hacía llegar entonces a la autoridad, institución o particular a quien estuviese dirigida y como medida precautoria se copiaba el precepto en el libro de registro o cedulario.

Todos los asuntos llevados en el Consejo se guardaban en secreto; no levantaban acta en cada sesión, pero sí una orden del día. Las reuniones eran diarias, excepto los domingos, y los lunes, miércoles y viernes se dedicaban a conocer peticiones.

El Real y Supremo Consejo de Indias acompañaba al rey y a su corte en los cambios de residencia; cuando se establecieron en Madrid (desde 1561), se le designaron algunas habitaciones del Alcázar viejo, y en el siglo XVIII ocupó un edificio madrileño en la calle Mayor.

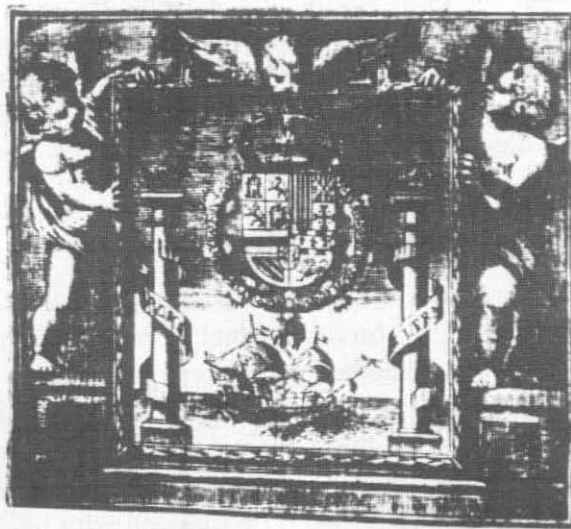
Además del monarca y del Real y Supremo Consejo de Indias, existieron otras autoridades y organismos coloniales que gozaron de facultades legislativas delegadas por el rey. Virreyes, audiencias, gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y cabildos municipales pudieron dictar normas que debían ser confirmadas, modificadas o revocadas por el monarca, y en casos de urgencia, bastaba la aprobación de alguna autoridad superior para que se procediera a su cumplimiento, siempre en espera de la resolución o confirmación real. A su vez podían modificar disposiciones reales que no fueran acordes a la realidad americana.

Esto trajo como consecuencia una enorme cantidad de órdenes legales, ante lo cual, se mandó a los virreyes que llevarsen archivos en los que guardaron toda ordenanza recibida durante su período y, para asegurar una continuidad, debían entregar un informe a su sucesor.

Se crearon infinidad de normas de carácter consuetudinario; una multitud de leyes iguales para varios reinos pero distintas en su redacción; algunos preceptos que pronto caían en desuso; otros que sólo eran válidos para determinados territorios; disposiciones nuevas, etc. Esto ocasionó una fuerte necesidad de recopilar la enorme cantidad de legislación que se encontraba dispersa.

Varios fueron los proyectos de recopilación de las normas indianas, entre los de mayor relevancia estuvieron: El Código Ovandino, elaborado en 1548 por Juan de Ovando, jurista y presidente del Consejo de Indias; el Repertorio de las cédulas, provisiones; ordenanzas reales, iniciado por el licenciado Maldonado, fiscal de la Real Audiencia de la Nueva España; en 1556 el Cedulaario de Puga, de Vasco de Puga, fiscal de la Real Audiencia de la Nueva España, impreso en 1563, en el que se pretendió ordenar cronológicamente todas las cédulas y provisiones dictadas para la Nueva España de 1525 a 1562; la compilación para las Indias del oidor Alonso de Zorita, proyecto elaborado en 1574, en el que recogió las reales cédulas y órdenes enviadas al virrey y audiencias coloniales.

RECOPILACION
DE LEYES DE LOS REYNOS
DE LAS INDIAS.
MANDADAS IMPRIMIR, Y PVBLICAR
POR LA MAGESTAD CATOLICA DEL REY
DON CARLOS II
NUESTRO SEÑOR.
VA DIVIDIDA EN QVATRO TOMOS,
con el Indice general, y al principio de cada Tomo el Indice
especial de los titulos, que contiene.
TOMO PRIMERO.



En 1596 se publicaron las Ordenanzas de Encinas en las cuales Diego de Encinas, funcionario del Consejo de Indias, copió todas las provisiones, cédulas, ordenanzas, instrucciones y cartas libradas y despachadas hasta 1596, su obra fue continuada por Diego Zorrilla, también funcionario del Consejo y posteriormente por Rodrigo de Aguiar y Acuña, decano del Consejo de Indias, dando como resultado los Sumarios para las Indias en General en el año de 1628. Continuó con la recopilación el licenciado Antonio de León Pinelo quien en 1658 concluyó la organización de los autos, acuerdos y decretos del Gobierno Real y Supremo Consejo de Indias. Estos trabajos condujeron a la realización de la más importante obra de legislación indiana, la Recopilación de Leyes de Indias de 1680. Finalmente, con el advenimiento de los Reyes Borbónicos (desde Carlos III 1759-1788, hasta finalizar el dominio colonial) surgieron reformas tanto en el gobierno como en la administración de la Nueva España, dándose la necesidad de crear una nueva recopilación del derecho indiano. Se elaboró el proyecto del Nuevo Código Legal de Indias, encargado en 1792 al archivero del Real Consejo de Indias José Manuel Ayala; sin embargo, este proyecto quedó inconcluso.

Las leyes tenían sus particularidades, a saber: según la autoridad dictaminadora podían ser pragmáticas, mandatos, órdenes, instrucciones y cartas reales; según su contenido eran ordenanzas, declaraciones, preceptos, cartas, nombramientos, privilegios, mercedes, gracias, etc.; y por su forma de promulgación eran cédulas reales, provisiones o instrucciones.

Entre las más importantes estaban: las pragmáticas, normas generales dictadas por el monarca que debían ser notificadas mediante voz pública; las reales cédulas fueron el vehículo normal de relación entre el rey y las autoridades indianas, eran dictadas por el rey con intervención del Consejo; las reales órdenes surgieron en el siglo XVIII con la creación de la Secretaría de Despacho, eran disposiciones reales que se comunicaban a varios destinatarios por medio de algún secretario; el real decreto, era la resolución que el rey dictaba respecto de una consulta hecha por el Real y Supremo Consejo de Indias; la real instrucción, ésta especificaba las atribuciones de una autoridad o corporación. Además hubo autos, mandamientos y ordenanzas de gobierno emanadas de virreyes o gobernadores para sus territorios; los autos acordados eran disposiciones del Con-

sejo y audiencias unidas al virrey con las que se dictaban normas generales para casos concretos.

De entre todas las autoridades y cuerpos que dictaron normas para las colonias hispanas, las más importantes fueron el monarca y el Real y Supremo Consejo de Indias. Pero a pesar de su importancia legislativa, la principal tarea del Consejo fue la gubernativa, gozando de la suprema jurisdicción sobre todos los territorios de las Indias. Proponía candidatos para que el monarca nombrara virreyes, presidentes de audiencias, gobernadores, presidentes de la Casa de Contratación, corregidores, alcaldes mayores, visitadores y puestos de carácter especial. Realizó funciones relacionadas con el tratamiento de los naturales, distribución política de las colonias e inspección de autoridades indianas.

En relación a descubrimientos, conquista y población de las Indias, uno de los fundadores del Real y Supremo Consejo de Indias, el obispo Fonseca, capituló escrituras para descubrir tierras nuevas y, posteriormente, en 1573, Felipe II dictó las ordenanzas de descubrimiento y nuevas poblaciones y pacificaciones, inspiradas por el presidente del Consejo, Juan de Ovando, dando un lineamiento más acorde a los problemas surgidos.

Toda la hacienda del Nuevo Mundo estuvo bajo el cuidado del Consejo de Indias desde 1524, pero en el año de 1557 pasó a ser tarea del Consejo de Hacienda; sin embargo, el Consejo de Indias continuó interviniendo en los pleitos fiscales y todas las autoridades indianas relacionadas con la hacienda real, debían rendirle cuentas periódicamente.

Otras de las facultades del Consejo fueron el hacer uso del “pase regio” necesario para que los documentos pontificios pudieran ser observados en las colonias. Cualquier trabajo de imprenta necesitaba su licencia. Fue el tribunal supremo en lo civil y criminal, conocía sobre los juicios de residencia y visitas a autoridades americanas.

En lo militar, el Consejo se encargó de todos los asuntos de guerra de las colonias, pero la creciente amenaza de la piratería obligó a la creación de una Junta de Guerra.

Con la creación de nuevas instituciones, tales como el Consejo de Hacienda, la Junta de Guerra y la Secretaría de Despacho, el Consejo de Indias vio minorizada su autoridad quedando suprimido en 1812 por las Cortes de Cádiz y extinguido definitivamente por un decreto real el 24 de marzo de 1834.

Durante los inicios del siglo XIX sucedieron importantes acontecimientos que provocaron cambios de gran relevancia. El monarca español había sido aprehendido por Napoleón Bonaparte y la situación tanto en España como en sus colonias era de completa incertidumbre. Ante ello, las cortes españolas decidieron formular una nueva constitución con la cual se gobernarían todos los reinos españoles; el resultado de sus reuniones fue la Constitución Política de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz de 1812.

Esta carta magna española estableció que la soberanía radicaba en la nación y por tanto a ella pertenecía el derecho de promulgar sus leyes. La facultad para elaborar, interpretar y derogar leyes pasó directamente a residir en las cortes y su sanción o veto en el rey.

Las cortes eran la reunión de los diputados en representación de los ciudadanos. Todo diputado podía proponer leyes a las cortes mediante escrito, el cual era leído para determinar si se admitía o no a discusión. Se señalaba un día para discutirlo y una vez tratado se pasaba a la votación en la cual debían estar presentes más de la mitad de los diputados. Adoptada la propuesta, se extendía por duplicado en forma de ley para ser firmada por los diputados y se pasaba inmediatamente al rey; éste podía rechazarla, pero si las cortes no recibían respuesta en treinta días, se entendía que había sido aceptada y procedían a darle efecto. Se publicaba la ley y el monarca hacía su solemne promulgación. Si el proyecto era rechazado no podía volver a proponerse a las cortes sino hasta el siguiente año.

Otras de las facultades de las cortes fueron recibir el juramento al rey y resolver cualquier problema de sucesión; aprobar tratados de alianza ofensiva y especiales de comercio antes de ser ratificados; fijar las fuerzas terrestres y marítimas cada año, dar ordenanzas militares, aceptar o negar la admisión de tropas extranjeras a sus territorios; crear

o suspender oficios públicos y plazas en los tribunales; fijar los gastos de administración pública, las contribuciones y los impuestos, manejar la deuda pública; determinar la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales; determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de monedas; fomentar la industria; aprobar reglamentos de policía y sanidad; proteger la libertad de imprenta y dar o negar su consentimiento en todos los casos que señalaba la Constitución. Trataba asuntos relacionados con nacionalidad, españoles, extranjeros y territorio.

Antes de que se terminaran las sesiones de las cortes se nombraba una diputación permanente de siete diputados, tres europeos, tres de ultramar y uno elegido por suerte, más dos suplentes que estarían en funciones entre la realización de una corte y otra, debiendo cuidar de la observancia de la Constitución para dar cuenta, en las próximas sesiones, de las infracciones cometidas. También debían convocar a cortes extraordinarias en casos, por ejemplo, en que la Corona quedara vacante, que un monarca estuviera imposibilitado o quisiera abdicar y en circunstancias críticas.

La vigencia de la Constitución de Cádiz no fue muy larga ya que en 1814, el monarca español, Fernando VII fue liberado y la carta española nulificada, restableciéndose el régimen absolutista.

Siglo XIX

En plena lucha por la independencia, los insurgentes se reunieron en Chilpancingo con el objeto de establecer los principios ideológicos del movimiento y darles forma escrita.

La Asamblea se atribuyó el nombre de Primer Congreso de Anáhuac y en su sesión de apertura se dio lectura a *Los Sentimientos de la Nación*, documento redactado en 1813 por José María Morelos. El punto 14 de dicho texto afirmó que para dictar una ley debería de discutirse en el Congreso, y decidirse “a pluralidad de votos”.

A partir de entonces el Congreso redactó los puntos de la Constitución, conocida como el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Aun cuando ésta jamás entró en vigor, cabe señalar los preceptos que incluyeron las facultades del Congreso: se otorgó a los vocales o representantes la facultad de presentar al Congreso proyectos de ley; se reglamentó el procedimiento de aprobación de una ley y se enlistaron las facultades exclusivas del Supremo Congreso.

Según lo señalan algunos autores, el Decreto no fue el apropiado para el tiempo de guerra que vivía el país, por lo complicado de los mecanismos de gobierno y porque entrañaba cierto absolutismo dentro del Congreso.

Hacia 1815 la lucha por la independencia se debilitó a causa de la muerte de Morelos; las guerrillas continuaron pero no con la misma fuerza. Fue hasta 1820 y gracias a algunos acontecimientos en España, como la reimplantación de la Constitución liberal de Cádiz, que los insurgentes pudieron realizar un segundo intento para obtener la libertad.

En este tiempo el jefe realista Agustín de Iturbide, al percatarse de las pocas posibilidades de triunfo decidió entrevistarse con el comandante de las fuerzas insurgentes Vicente Guerrero, con la finalidad de unir esfuerzos y declarar la independencia de México.

El pacto de ambas escuadras se selló con la firma del Plan de Iguala el 24 de febrero de 1821, el cual proclamaba la religión católica como única, la independencia y la unión entre americanos y europeos.

Con fines conciliatorios las autoridades españolas decidieron enviar a la Nueva España a Juan O'Donojú. Como resultado de su intervención, el 23 de agosto de 1821, se firmaron en la ciudad de Córdoba los tratados del mismo nombre que pusieron fin a la dominación española en el virreinato novohispano.

El 27 de septiembre de 1821 hizo su entrada triunfal el Ejército Trigarante y se instaló una Junta Provisional Gubernativa, compuesta por 38 personas notables nombradas por Iturbide. La naturaleza de la Junta reveló los planes de éste al reunir a las clases privilegiadas en un círculo aristocrático que formara la corte del futuro monarca.



José Ma. Morelos en la firma de la Constitución de Apatzingán o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en 1814

La Junta tuvo como facultades legislar sobre el sistema electoral y formar un Congreso Constituyente. Éste quedó instalado el 24 de febrero de 1822 y pocos meses más tarde el Congreso proclamó emperador a Iturbide.

Debido a los conflictos existentes entre el Congreso e Iturbide, éste determinó su disolución y en su lugar nombró una Junta Nacional Instituyente, a la cual correspondió aprobar el Reglamento Político Provisional del Imperio, sustento legal del llamado Primer Imperio. Señaló en el artículo 25 del Reglamento se incluyeran las facultades de la Junta, tales como: consolidar la forma de gobierno; determinar el modo con que debería de discutir, decretar y sancionar la constitución; formar la convocatoria para estructurar la representación nacional; organizar el plan de la hacienda pública, entre otras.

Las inconformidades ocasionadas por el régimen de Iturbide muy pronto se manifestaron; así en los primeros meses de 1823, Antonio López de Santa Anna proclamó el Plan de Casa Mata, exigiendo el establecimiento de un nuevo Congreso Constituyente. En marzo del mismo año Iturbide instaló la Asamblea y días después abdicó.

El Congreso que redactaría la Constitución se instaló hasta el mes de noviembre, y en abril del siguiente año comenzó a discutir el Proyecto de Constitución.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, estableció en su artículo 41 la posibilidad de que los miembros del Congreso hicieran proposiciones, proyectos de ley o decretos; el 52 señaló que las iniciativas de ley o decreto serían las proposiciones que el presidente tuviere por convenientes, y las sugerencias, proyectos de ley o decretos que las legislaturas de los estados dirigieran a cualquier Cámara; los artículos 51, y del 53 al 66 describieron el proceso legislativo para la creación de leyes; el 50, dispuso las facultades exclusivas del Congreso; el 37 reglamentó la forma de comunicación de las Cámaras entre sí y con el poder Ejecutivo; formó el Consejo de Gobierno (arts. 113 al 115), y reglamentó sus funciones (art. 58); este órgano estaría activo durante los recesos del Congreso General y tendría la capacidad de suplir la falta de presidente de la República, y aprobar los nombramientos de los secretarios de despacho, entre otras.

Durante la vigencia de la Constitución de 1824, México atravesó un periodo muy difícil. Políticamente, los levantamientos, las rebeliones y los cambios de gobierno fueron constantes; económicamente, el erario se encontraba muy deteriorado y la deuda pública iba en aumento.

Un nuevo Congreso, instalado el 4 de enero de 1835 y compuesto por una mayoría conservadora, se convirtió en constituyente y después de varios debates promulgó la Constitución llamada de las Siete Leyes. Este documento puso fin a la primera experiencia democrática de la República Federal, debido a la adopción de un sistema centralista.

La Tercera Ley de la Carta de 1836 dedicó algunos artículos a la reglamentación de las iniciativas de ley; determinó como facultades del Congreso las de: regular la administración pública por medio de leyes; autorizar al Ejecutivo para la obtención de empréstitos; aprobar los tratados celebrados con el extranjero; dar al gobierno las bases para la habilitación de puertos, establecimientos de aduanas y fijación de aranceles comerciales; decretar la guerra y aprobar los convenios de paz; legislar en cuestiones monetarias y migratorias, entre otras. Como restricciones del Congreso dispuso la de suspender a los mexicanos los derechos constitucionales y dictar leyes o decretos sin el procedimiento legal establecido; enlistó las facultades y restricciones de cada Cámara, y creó y reguló la Diputación Permanente.

Los gobiernos sustentados en las Siete Leyes tuvieron que desarrollar una constante actividad militar debido a las frecuentes insurrecciones, a la separación del departamento de Texas en 1836 y a la invasión de Francia en 1838.

En 1839 se encomendó la presidencia a Santa Anna quien propuso al Congreso algunas reformas constitucionales. El Congreso adquirió el carácter de Constituyente, mismo en el que en 1840 y 1842 se presentaron dos proyectos constitucionales que no fueron aprobados. Fue hasta 1843 que se redactaron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, Constitución que continuó la tendencia centralista de las Siete Leyes. En lo tocante a la formación de leyes, esta Carta adoptó el mismo procedimiento establecido en el primer estatuto centralista, pero instituyó en favor del Poder Ejecutivo un desmesurado derecho de veto.

Esta Carta poco ayudó a resolver los problemas nacionales; así, en 1847, en plena invasión norteamericana a México, se decidió restituir la Constitución de 1824 y proclamar, de manera adjunta, otro documento llamado Acta Constitutiva y de Reformas.

Ésta otorgó como facultades exclusivas del Congreso, además de las estipuladas en la Constitución de 1824, las de dar bases para la colonización y dictar leyes conforme a las cuales los Poderes de la Unión habrían de desempeñar sus atribuciones constitucionales; facultar a la Cámara de Diputados para erigirse en Gran Jurado para declarar por "simple mayoría de votos, si ha o no lugar a formación de causa contra los altos funcionarios".

Firmada la paz con los Estados Unidos en 1848 los poderes de la Federación emprendieron la tarea de reorganizar el país. El panorama que ofrecía México en este periodo de posguerra era desolador debido a la crisis económica y a los disturbios sociales.

Esta etapa difícil para el sistema federal fue aprovechada por el partido conservador, el cual elaboró un nuevo proyecto de organización nacional. Así, en 1852, mediante el Plan del Hospicio, se pidió el regreso de Santa Anna y la instauración de un congreso extraordinario que reformara la Constitución.

Poco tiempo después, Santa Anna ocupó la presidencia y, con objeto de evitar un gobierno dictatorial, el partido conservador logró la aprobación de las Bases para la Administración de la República Mexicana hasta la promulgación de la Constitución.

De esta manera, Santa Anna empezó su régimen sustentado en normas legales. Sin embargo, la administración se fue centralizando y acabó por convertirse en un régimen autocrático. Muy pronto brotaron los desacuerdos y el 10. de marzo de 1854 se lanzó el Plan de Ayutla que acabaría definitivamente con el gobierno de Santa Anna.

Uno de los logros más importantes del Plan fue el establecimiento del Congreso Constituyente que promulgó la Constitución de 1857.

Dicha Carta dispuso que el derecho de iniciar leyes competía al presidente, a los diputados* y a las legislaturas de los Estados (art. 65); ordenó el procedimiento de la aprobación de leyes (arts. 67, 70 y 71); contempló como facultades del Congreso, entre otras: admitir nuevos estados o formar otros dentro de los ya existentes; erigir territorios en estados; expedir aranceles sobre comercio extranjero; dictar leyes sobre extranjería, colonización, comunicaciones, derecho marítimo, monedas, pesos y medidas; dar bases para que el Ejecutivo celebrara empréstitos, aprobarlos y reconocerlos; expedir el reglamento relativo a la organización del ejército y guardia nacional; aprobar el presupuesto anual, los nombramientos de altos funcionarios y tratados internacionales (art. 72). Asimismo, mantuvo la Diputación Permanente (art. 73), y estableció como atribuciones convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; aprobar los nombramientos de altos funcionarios hechos por el Ejecutivo; recibir el juramento de éste y de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; dictaminar sobre los expedientes en trámite y otorgar su consentimiento para el uso de la guardia nacional fuera de su adscripción, a solicitud del presidente.

Este proyecto liberal pretendió salvar a México de la bancarrota, optando por medios que definitivamente sacudieron al partido conservador. Así, la única alternativa para arreglar las eternas inconformidades entre liberales y conservadores parecía ser la guerra civil. A finales de 1857 fuerzas conservadoras comandadas por Félix Zuloaga tomaron las armas, declarándose en contra de la recién promulgada Carta.

Después de tres años de lucha, los liberales encabezados por Benito Juárez lograron tomar la ciudad de México y vencer a la oposición. Sin embargo, la paz duró poco tiempo. Los conservadores no admitieron su derrota e insistieron en implantar su ideología pero ahora por medio de alianzas con el extranjero. La coyuntura fue la siguiente: Inglaterra, Francia y España decidieron unirse y reclamar a México el pago de la deuda contraída con ellos. Aun cuando los Tratados de la Soledad intentaron poner fin a este conflicto, Francia no los respetó e invadió México. Por su parte, España e Inglaterra abandonaron el país tras aceptar las propuestas de Juárez.

* Cabe recordar que la Constitución de 1857 suprimió la Cámara de Senadores, misma que se restableció hasta 1874 durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.

De esta forma Napoleón III, rey de Francia, junto con algunos conservadores mexicanos fraguaron el establecimiento de una monarquía en México, y para 1864 desembarcaba en las costas nacionales Maximiliano de Habsburgo, príncipe europeo que sustentaría la corona.

Este régimen coexistió con el de Juárez y no obstante la difícil situación de las fuerzas liberales, todos los elementos se conjugaron para el derrumbe del imperio. En 1867 los invasores fueron expulsados y la República se restableció.

A la muerte de Juárez, acaecida en 1872, subió a la presidencia Sebastián Lerdo de Tejada, primero como presidente provisional y después como electo.

Durante su régimen la Constitución de 1857 sufrió modificaciones importantes. Una de ellas fue la restitución de la Cámara de Senadores y con ella las siguientes reformas: en el proceso de creación de leyes participaría la Cámara de Senadores; otorgó la facultad a la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral “para ejercer las facultades que la ley señale respecto al nombramiento de Presidente Constitucional de la República, magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal”; calificar y decidir sobre las renunciaciones que hicieran funcionarios anteriores; modificó las facultades exclusivas del Congreso y de cada una de las Cámaras y, finalmente, señaló que durante los recesos del Congreso habría una Comisión Permanente que tendría la facultad de convocar a una o a ambas Cámaras a sesiones extraordinarias.

En 1876 la popularidad presidencial de Lerdo iba en descenso y algunas revueltas locales habían surgido. De esta forma surgió el Plan de Tuxtepec que se manifestó en contra de la reelección y la restitución del Senado. En marzo de ese año Porfirio Díaz aceptó la jefatura del movimiento basado en dicho plan y ocho meses más tarde hizo su entrada triunfal a la capital.

Díaz asumió la presidencia en mayo de 1877, concluyendo el 30 de noviembre de 1880. Tras un periodo presidencial de Manuel González, Díaz se instaló en la presidencia hasta 1911.



Benito Juárez defendió la Constitución de 1857, y durante su régimen promulgó las Leyes de Reforma

Durante este lapso el gobierno se fue centralizando en la figura del presidente y aun cuando la Constitución de 1857 estaba vigente y Díaz se basaba, en teoría, en ella, en la práctica ejerció un régimen dictatorial.

Las modificaciones realizadas a lo establecido en la Carta consistieron en dar al Congreso la facultad de conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad; y a partir de 1883, expedir códigos “obligatorios en toda la República” de minería, comercio e instituciones bancarias. En 1896 dio la posibilidad a la Cámara de Diputados de calificar y decidir sobre la renuncia del presidente de la República. La última reforma efectuada a esta Constitución fue en 1901, a través de ella se permitió al Congreso legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios.

Las necesidades nacionales obligaban a un cambio radical y a una reestructuración política que sólo podía lograrse mediante el uso de la fuerza. Fue así que a finales de 1910 comenzó la Revolución Mexicana.

Siglo XX

Al triunfo de la revolución, encabezada por Francisco I. Madero, y de acuerdo con los Tratados de Ciudad Juárez, el 25 de mayo de 1911 se aceptaron las renunciaciones de Porfirio Díaz y Ramón Corral como presidente y vicepresidente, respectivamente, y conforme lo disponía la constitución, Francisco León de la Barra ocupó en forma interina la presidencia, en tanto se preparaban las elecciones presidenciales. Durante su mandato León de la Barra cumplió algunas de las disposiciones del mencionado tratado, principalmente licenció a las tropas revolucionarias, lo que originó una serie de revueltas en todo el país, las cuales le fue imposible controlar durante su estancia en la presidencia.

En el orden político y administrativo León de la Barra, al igual que la Suprema Corte de Justicia y el Congreso de la Unión, tuvo la misma actitud que el gobierno porfirista. Los obreros y campesinos, descontentos por la precaria vida que tenían, organizaron manifestaciones e iniciaron huelgas. El presidente interino no pudo controlar la crisis política del momento por lo que puso fin a su gobierno antes de lo previsto.

Después de las elecciones convocadas en octubre de 1911, Francisco I. Madero fue designado presidente de la República, cargo que asumió en el mes de noviembre del mismo año. Su gabinete lo conformó con gente de su confianza, mientras que las ramas legislativa y judicial las mantuvo tal y como se habían constituido en 1910; las que serían modificadas hasta las elecciones de junio de 1912. La XXVI Legislatura estaría compuesta por diversas tendencias ideológicas.

En el Congreso de la Unión se debatían cuestiones de tipo administrativo, de educación, hacienda, justicia, de los proyectos de los ingresos y egresos, de la creación de leyes, de obras públicas, de política interna y externa, de los problemas entre las legislaturas estatales, de decretos, entre otros. Antes de ser aplicadas tenían que presentarse a las Cámaras según fuera el caso. En esta nueva legislatura se formularon bases políticas en materia laboral y agraria, y se crearon diversas iniciativas para la reconstitución de los ejidos y el reparto agrario. Dentro de los diputados que apoyaron dichas iniciativas estaba Luis Cabrera.

En cuanto a la política exterior, las relaciones con Estados Unidos y algunos países europeos se habían interrumpido desde la victoria de la Revolución, principalmente, por daños que la lucha armada había causado a sus propiedades. En el caso de los Estados Unidos, existió una evidente intervención por parte del embajador Henry Lane Wilson. A fin de mantener la estabilidad política del país se tuvieron que firmar algunos tratados en materia de inversión que favorecieron siempre a la parte estadounidense.

Tras las constantes presiones políticas de los grupos revolucionarios, que pedían a Madero se hicieran efectivas sus demandas, y de aquellos que pretendían el poder, Francisco I. Madero fue víctima de un cuartelazo que le costaría la vida en febrero de 1913; momento en que el general Victoriano Huerta arribó al poder.

Para que Huerta fuera considerado legalmente presidente de la República tuvo que contar con la aprobación del Congreso de la Unión. Por lo que éste determinó la disolución de la XXVI Legislatura y convocó a elección de diputados y senadores que dieran validez a su estancia en la presidencia.

El gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, dio a conocer en marzo de 1913 el Plan de Guadalupe con el cual desconocía al gobierno huertista. En dicho plan se estipulaba que Carranza tomaría la jefatura del Ejército Constitucionalista y mantendría provisionalmente el mando de la nación, hasta que se realizaran elecciones presidenciales.

En abril de 1914 algunos marineros norteamericanos desembarcaron del "Dolphin" en Veracruz y fueron apresados por fuerzas huertistas, lo cual provocó que el puerto fuera tomado por el país vecino. En contra de la ocupación se manifestaron Francisco Villa, Venustiano Carranza y tres países latinoamericanos (Argentina, Brasil y Chile) estos últimos ofrecieron su intervención para resolver el conflicto. Así se realizaron conferencias en un país neutral, Canadá, que fueron denominadas reuniones de Niagara Falls; a éstas, tanto Carranza como Huerta enviaron representantes. Ante la inminente guerra contra los Estados Unidos y los constantes triunfos de los revolucionarios, Victoriano Huerta abandonó el poder en julio de 1914. En ese mismo mes se designó a Francisco S. Carvajal como presidente provisional, cargo que ocupó hasta la firma de los Tratados de Teoloyucan en agosto de 1914.

Estos tratados estipulaban el licenciamiento de las tropas federales, la ocupación de la ciudad de México por parte del Ejército Constitucionalista y la estancia en el poder del Primer Jefe, quien fungiría como presidente provisional hasta nuevas elecciones. De esta forma, Carranza llegó a la capital y el 1º de octubre de ese mismo año llamó a una convención en la que sólo participarían carrancistas; esto, debido a que meses antes Carranza y Villa habían tenido fricciones que los llevaron al rompimiento. Sin embargo, la convención que se reunió en la capital decidió trasladarse a la ciudad de Aguascalientes para incluir en las deliberaciones tanto a carrancistas como a villistas y zapatistas. Una vez instalada, la Convención de Aguascalientes resolvió nombrar como presidente provisional a Eulalio Gutiérrez, pero Carranza desconoció los acuerdos de la misma y se trasladó a Veracruz, donde instaló el gobierno constitucionalista.

Mientras tanto, las negociaciones con los Estados Unidos siguieron y en noviembre de 1914 las fuerzas navales estadounidenses abandonaron el territorio nacional.

Para legitimar su gobierno y satisfacer las necesidades económicas, políticas y sociales que el país requería para su estabilidad, ambos gobiernos expidieron diversas leyes. La más destacada fue la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, promulgada por Carranza.

Para 1916 Carranza derrotaba a las demás facciones y ganaba reconocimiento del exterior. Ante la necesidad de reformar la Constitución de 1857 convocó a un Congreso Constituyente que se celebraría el 1.º de diciembre de 1916, para lo cual creó la Ley Electoral que planteaba las condiciones necesarias para poder ser diputado del Congreso.

En el proyecto de Constitución que Carranza propuso se señaló, en relación al poder legislativo, que:

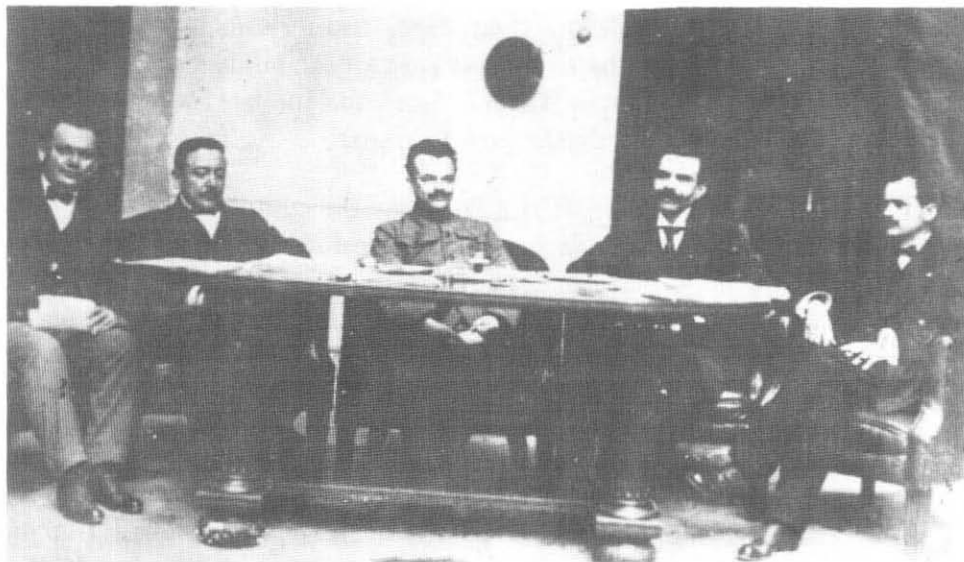
El poder legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y a los más altos funcionarios de la Federación. . .

Entre sus principales propuestas de reformas estaban las de suprimir ciertas facultades al poder Legislativo y fortalecer al Ejecutivo, otra de sus reformas fue la de desaparecer la vicepresidencia de la República, ya que ponía en riesgo la estabilidad del gobierno.

También mencionaba que en caso de nombrarse un presidente sustituto sería responsabilidad del Congreso de la Unión o, en su ausencia, de la Comisión Permanente.

En cuanto a las facultades del Congreso de la Unión estipuló que su participación era importante para legislar en materia de: minería, instituciones de crédito, comercio, agraria y de trabajo, entre otras.



Enrique Recio, Alberto Román, Francisco J. Múgica, Enrique Colunga y Luis G. Monzón, miembros de la primera Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso Constituyente de 1917



Congreso Constituyente de 1917, reunido en el Teatro Iturbide de Querétaro

La discusión de los artículos 71 al 79 en las sesiones del Congreso, provocaron algunos debates, sobre todo el artículo 73 que se refiere a las facultades del Congreso; a éste se le modificaron algunas de sus fracciones. El resto de los artículos fueron aprobados y en varios casos se modificaron algunos de sus incisos. Cabe mencionar que desde la promulgación de la Constitución de 1917, sólo los artículos 71 y 75 han permanecido intactos, los demás han sido modificados como se especifica en el marco jurídico.

En cuanto al artículo 73 cabe destacar como una de las reformas de fundamental importancia la que se refiere a la creación, en agosto de 1987, de la Asamblea de Representantes para el Distrito Federal, cuyas facultades se remiten a la creación de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, con la finalidad de que el Distrito Federal tenga un órgano legislativo propio para resolver problemas sobre educación, salud, asistencia social, abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros, espectáculos públicos y deportes, preservación del medio ambiente y protección ecológica, entre otros.