



Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

---

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Capítulo tercero. El Estatuto Orgánico Provisional de la República . . . . .	67
I. El Estatuto . . . . .	67
II. Los autores del Estatuto . . . . .	74
1. José Bernardo Couto y Pérez . . . . .	74
2. Juan Nepomuceno de Vértiz y Delgado . . . . .	76
3. José María Andrade . . . . .	77
III. El contenido del Estatuto . . . . .	78
1. Del derecho público de la nación . . . . .	79
2. Del gobierno de la nación . . . . .	88
3. Del ministerio . . . . .	88
4. Del Consejo de Estado . . . . .	89
5. De los tribunales y jueces de la nación . . . . .	93
6. Del gobierno interior de los departamentos . . . . .	94

## CAPÍTULO TERCERO

# EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA

## I. EL ESTATUTO

El 15 de junio de 1858 los miembros del Consejo de Gobierno: Bernardo Couto como su presidente; Juan Nepomuceno de Vértiz y Delgado, secretario, y José Ma. Andrade, secretario, le enviaron al ministro de Gobernación, Luis Gonzaga Cuevas, el proyecto del Estatuto Orgánico Provisional de la República,<sup>145</sup> en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8o. cuarta parte del decreto de 25 de enero de ese año. Proyecto que había sido aprobado por el Consejo de Estado.

Las únicas noticias que tenemos de la existencia del Estatuto al que ahora nos referimos las encontramos primeramente en la obra de Manuel Rivera Cambas *Los gobernantes de México*,<sup>146</sup> y referida a una copia del proyecto del Estatuto en la biografía de Luis Gonzaga Cuevas escrita por Enrique Cárdenas de la Peña.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> Citaremos como Estatuto.

<sup>146</sup> Rivera Cambas, Manuel, *Los gobernantes de México*, México, Imp. de J.M. Aguilar Ortiz, 1873, 2 tomos, pp. 540 y 541.

<sup>147</sup> Cardenas de la Peña, Enrique, *Tiempo y tarea de Luis Gonzaga Cuevas*, México, Ed. de Juan Cortina Portilla, 1982, pp. 290 y 291. Buscamos, desafortunadamente sin éxito, referencias al mismo en autores que han tratado el tema de la República de Zuloaga como Jorge L. Tamayo (*Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1971, tomo 2), Ricardo García Granados (*La Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma en México. Estudio histórico-sociológico*, México, Tipografía Económica, 1906), Lilia Díaz (“El liberalismo militante”, *Historia general de México*, Versión 2000, México, El Colegio de México, 2007), José M. Gamboa (*Leyes consti-*

Se trata de un documento aparentemente desconocido para la literatura histórico jurídica mexicana que no fue publicado en ninguna de las colecciones importantes de legislación mexicana como son el Arrillaga, el Dublán, o el *Archivo Mexicano*.<sup>148</sup>

No parece haber sido transmitido por Félix Zuloaga a sus gobernados y seguidores, si bien sí se supo de su existencia. De hecho el general Miguel María Echegaray le pide a Félix Zuloaga el 28 de

*tucionales de México durante el siglo XIX*, México, Oficina Tip. de la Secretaría de Fomento, 1901), Robert J. Knowlton (*Los bienes del clero y la Reforma mexicana, 1856-1910*, trad. Juan José Utrilla, México, Fondo de Cultura Económica, 1985), Alfonso Noriega (*El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, 2 tomos), Pedro Pruneda (*Historia de la guerra de Méjico desde 1861 a 1867*, México, Edición facsimilar, Editorial Valle de México, s/f), Emilio Rabasa (*La evolución histórica de México*, Librería de la viuda de Ch. Bouret, México, 1920); Justo Sierra, (*Juárez, su obra y su tiempo*, México, Edición facsimilar, Editorial Valle de México, s/f), Justo Sierra y otros (*México, su evolución social*, México, J. Ballezá y Compañía, 1900, 3 tomos), Niceto de Zamacois (*Historia de Méjico desde sus tiempos más remotos hasta nuestros días*, México, J. F. Parres y Compañía, Editores, 1880, tomos XIV y XV).

<sup>148</sup> Consultamos las siguientes colecciones de legislación: Arrillaga, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana*, cit., nota 56 (2 tomos correspondientes a los años de 1858 y 1859); *El Archivo Mexicano. Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*, México, Imprenta de Vicente G. Torres, 1861, t. IV (tomo correspondiente a los años de 1858 a 1860) y desde luego la colección de Dublán, Manuel y José María Lozano, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, cit., nota 76, 1877, t. VIII (tomo que cubre los años de 1856 a 1860). Tampoco se incluye en la mucho más reciente obra de Iglesias González, Román (int. y rec.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998. Sobre las colecciones de legislación mexicana véase Cruz Barney, Óscar, “Las recopilaciones de derecho en el México independiente”, en Téllez G., Mario y López Fontes, José (comp.), *La legislación mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, El Colegio de México, Escuela Libre de Derecho, 2004.

mayo de 1858 le conteste sobre la adopción de un Estatuto Orgánico con una advertencia:

Deseo ver el Estatuto Orgánico que está para publicarse, pues puede muy bien llenar debidamente el objeto que yo me propongo como uno de los caudillos del Plan de Tacubaya, esto es, que se garantice a la nación con alguna ley fundamental alejándola del riesgo que corre atendida a un gobierno absolutamente discrecional, por el cual estoy persuadido que no está la opinión pública, y que fue uno de los motivos poderosos que hubo para la caída del gobierno del general Santa Anna.<sup>149</sup>

Advertencia que atempera:

U. Sabe que soy sincero y muy bien habrá comprendido que no digo esto porque tema que ni U. ni el digno ministerio que forma su gobierno abuse, pues puede U. creer que estoy plenamente convencido de lo contrario, de manera que por esa parte vivo tranquilo.<sup>150</sup>

En la misma comunicación Echegaray le informa a Zuloaga que con los 20,000 pesos que le mandó no le alcanza sino para el pago de algunas deudas. Necesita vestuario y la plaza de Veracruz está en un estado espantoso.

La petición de Echegaray se reitera con impaciencia el 22 de junio de 1858. En esta comunicación Echegaray insiste: “Estoy con mucha impaciencia por ver el Estatuto Orgánico y por lo mismo suplico a U. me lo remita, creo ya estará concluido pues hace tiempo que así me lo anunció”,<sup>151</sup>

Por el texto de Echegaray queda claro que se sabía de la elaboración e inminente terminación del documento orgánico.

149 “Echegaray a Zuloaga”, *Archivo Félix Zuloaga*, caja 1, documento 255, 6 pp., p. 1 f. Fernández Mendaro, Isabel María, *El Archivo Félix Zuloaga: Catálogo y estudio preliminar, documentos del año 1858*, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia, tesis de grado, 1997, p. 25.

150 “Echegaray a Zuloaga”, *cit.*, nota anterior.

151 *Ibidem*, p. 26.

Abonan estas peticiones a que el propio general Echegaray se haya pronunciado en Ayotla por el Plan de Navidad.

Debemos destacar lo dicho por quien elaboró el catálogo y estudio preliminar del “Archivo Félix Zuloaga” que se conserva en la biblioteca de la Universidad Iberoamericana, Isabel María Fernández Mendaro:

Si bien el Estatuto Orgánico es citado en numerosas ocasiones en los documentos del archivo, debe señalarse que su contenido específico nunca se comenta y de hecho, no se localizó una fuente bibliográfica que lo describiera. Únicamente Manuel Rivera Gambas, en su obra *Los gobernantes de México...* hace mención de él...<sup>152</sup>

No encontramos evidencia alguna de su publicación.<sup>153</sup> Los juristas de la época tampoco hacen referencia a dicho documento,<sup>154</sup> ni los autores más recientes abocados a la historia constitucional. En la literatura jurídica referida a la historia del derecho mexicano tampoco encontramos que se haga referencia al documento en cuestión.

Rivera Cambas señala respecto del Estatuto lo siguiente:

<sup>152</sup> *Idem.* Lo dicho por Fernández Mendaro se confirma en Blanco Palomas, Claudia, *Felix Ma. Zuloaga: Catálogo de su archivo personal 1840-1880*, México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia, tesis de grado, 1997.

<sup>153</sup> No hay referencias al mismo en la sección de Bandos del Archivo Histórico del Distrito Federal. Véase *Archivo Histórico del Distrito Federal. Catálogo Electrónico (1524-1997)*, México, Coordinación de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural, Secretaría de Cultura, CD, febrero de 2008.

<sup>154</sup> Gutiérrez Flores Alatorre, Blas José, *Leyes de Reforma*, Miguel Zornoza, México, 1870, 5 tomos; Lozano, José María, *Estudio del derecho constitucional patrio en lo relativo a los derechos del hombre*, México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, 1876; Castillo Velazco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, en Palacio, 1871; Reyes, Rodolfo, *Contribución al estudio de la evolución del derecho constitucional en México*, Concurso Científico y Artístico del Centenario, promovido por la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, Tip. de la Viuda de F. Díaz de León, Sucs., 1911.

Viniendo la experiencia a probar la imposibilidad de poner en práctica las prevenciones del Plan de Tacubaya, entre ellas la relativa a la reunión de un Congreso que constituyera a la República “del modo más adecuado á sus necesidades”, tuvo el gabinete de Zuloaga que formar el Estatuto Orgánico que debía regir al país, insuficiente para satisfacer las urgentes necesidades y remediar los apremiantes males que velozmente llevaban al país a su ruina. El estatuto no pudo contentar a ninguno, ni garantizar el orden y la regularidad en los procedimientos del gobierno, porque precisamente en las circunstancias en que éste se hallaba le era preciso obrar fuera de la ley, y para los liberales era innecesario cuando regía una Constitución.<sup>155</sup>

Pareciera del texto de Rivera Cambas que el Estatuto sí se publicó o, al menos, se circuló. Sin embargo, como señalamos, no aparece publicado en las colecciones de legislación señaladas ni en la colección de Bandos del Archivo Histórico del Distrito Federal, ni en el “Archivo Zuloaga” de la Universidad Iberoamericana.

Cárdenas de la Peña señala con razón que el tema del Estatuto Orgánico provisional de la República fue un asunto políticamente fundamental para el ministro de Gobernación Luis Gonzaga Cuevas, quien seguramente, sostiene Cárdenas de la Peña, participó en su elaboración. Estatuto “que pretende oponerse o enfrentarse a la Constitución de 1857”.<sup>156</sup> Sobre los trabajos del Estatuto, en una comunicación dirigida el 9 de abril de 1858 por Bernardo Couto a Luis Gonzaga Cuevas, le refiere una conversación sostenida con José Joaquín Pesado, miembro del Consejo de Gobierno, y señala que este último le señaló su preocupación por el Estatuto, obra del más grande interés por la que presionaría en el Consejo.<sup>157</sup>

El ejemplar del Estatuto<sup>158</sup> que vio Cárdenas de la Peña y que revisamos nosotros carece de firmas y antefirmas. Se trata de una copia manuscrita del documento final con mínimas diferencias.

155 Rivera Cambas, Manuel, *cit.*, nota 146, t. II, pp. 540 y 541.

156 Cardenas de la Peña, Enrique, *cit.*, nota 147, p. 290.

157 Documento 944, fondo XVII-3, CEHM.

158 Documento 980, fondo XVII-3, CEHM.

“Muy extractado, quizá como anteproyecto, aparece en 46 artículos...”<sup>159</sup>

Como señala el propio Cárdenas de la Peña, del Estatuto aparecen dos comentarios muy similares dentro de la documentación de Luis Gonzaga Cuevas, sin fecha ni lugar, mismos que como veremos, nos parecen más un primer y segundo borrador de un proyecto de discurso de presentación o exposición de motivos del mismo, que un mero comentario.<sup>160</sup>

El ministro de Gobernación preparó dos amplios documentos; uno de ellos en 11 hojas es, aparentemente, borrador del segundo en 18, en los que presenta al Estatuto.

Señala al inicio del primer borrador: “El Estatuto que acaba de publicarse formado por el Consejo”, en el segundo borrador dice: “El Estatuto que se publica hoy formado por el Consejo” y continúa: “lo juzgará la República como lo juzga el gobierno, digno de la sabiduría de aquel respetable cuerpo”.

Destaca que se reconocen como bases fundamentales de la nación los tres principios proclamados en Iguala y que con el Estatuto, “existe ya un código con el cual puede gobernarse provisionalmente el país”. Espera que el documento disipe cualquier duda sobre los sentimientos e intenciones del gobierno de Zuloaga.

Reconoce que el Estatuto no puede ser “ahora” una Constitución y que se contrae a la forma bajo la cual se ha de ejercer el gobierno, y a las seguridades que deben darse a las personas y a la sociedad conforme al sistema que rige en los pueblos civilizados, dejando libre la acción del Congreso Constituyente para que dicte la carta que haya de fijar convenientemente y de manera estable la suerte de la República, declarada por la unidad y la centralización.

159 Cárdenas de la Peña, Enrique, *cit.*, nota 147, p. 290.

160 Los borradores del discurso de Luis Gonzaga Cuevas están catalogados como documento 1012, fondo XVII-3, CEHM, 11 hojas y documento 1013, fondo XVII-3, CEHM, 18 hojas.

“Todo debe repararse porque todo estaba destruido” sostiene Luis Gonzaga Cuevas, de ahí la importancia de lograr una conducta uniforme en las autoridades superiores de los departamentos.

Explica la conducta del gobierno conservador, cuya causa y bandera no son las de un partido. El gobierno quiso desde un principio tener el título de gobierno nacional apoyado en la religión, la unión y la independencia a fin de “restablecer la paz, extinguir los odios y alejarse igualmente de dos extremos inadmisibles, la demagogia y la dictadura”.

Destaca que debe tenerse presente la máxima de buen gobierno y que ningún hombre que no profese los principios religiosos, que no tenga honor o no sea fiel a la administración a la que sirve, puede ser nombrado para empleo público alguno.

Señala que el gobierno “es hijo de una revolución, la cree nacional, y la opinión pública por una parte y los acontecimientos que se están realizando por otra pueden decir si está o no engañado”. Publicado el Estatuto Orgánico, “comienza a tener los títulos del orden legal, y estos títulos son tanto más respetables cuanto son prudentes y provechosas las reglas y prevenciones a que debe ajustarse el poder establecido”.

Refiere Luis Gonzaga Cuevas que el orden y la tranquilidad pública son los primeros objetos de atención de toda autoridad. Mucho se deberá hacer todavía una vez vencida la resistencia en los departamentos de la República. A firma que los que han formado el llamado gobierno constitucional han obrado sin otro título que

una Constitución que conmovió todos los ánimos, que no se recibió bien ni por el mismo Congreso que la dictó, que fue hecha pedazos por el gobierno y las autoridades que emanaron de ella, disuelto el Congreso, y confesado que necesita reformas tan sustanciales que apenas quedaría el nombre con que es conocida, se empeñan en sostenerla y prolongan con su obstinación los males de la discordia, sin embargo de que no dudan del resultado... qué privilegio tiene pues, esa administración que va variando de residencia arrojada por la opi-

nión pública, y que no tiene ya otro poder que el de causar perjuicios al país...?

Cárdenas de la Peña concluye el tema afirmando: “No tenemos noticia de que el Estatuto Orgánico haya ido más allá”.<sup>161</sup>

Sin embargo sí lo fue. El ejemplar que tuvimos a la vista es el documento final, firmado y aprobado por sus autores y por el Consejo de Gobierno en papelería del Consejo, a diferencia del documento consultado por Cárdenas de la Peña que carece de firmas y se trata de una copia manuscrita del mismo.

## II. LOS AUTORES DEL ESTATUTO

### 1. *José Bernardo Couto y Pérez*<sup>162</sup>

Bernardo de Couto y Pérez nació en Orizaba, Veracruz, en 1803. Casó con su sobrina, la hija de José Domingo de Couto Ibea, María Piedad de Couto y Minón. Descendiente del primer Prior del Consulado de Comercio de Puebla, José Domingo de Couto Ibea.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> Cárdenas de la Peña, Enrique, *cit.*, nota 147, p. 291.

<sup>162</sup> Véase Mayagoitia y von Hagelstein, Alejandro, “Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del Sagrario Metropolitano”, *Ars Iuris*, México, núm. 17, 1997, p. 475, nota 86. Véase asimismo Noriega Elio, Cecilia, “Los grupos parlamentarios en los congresos mexicanos, 1810 y 1857. Notas para su estudio”, en Rojas, Beatriz, *El poder y el dinero. Grupos y regiones mexicanos en el siglo XIX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999, pp. 133 y 134. Una nota biográfica en Morineau, Marta, “Couto y Pérez, José Bernardo”, *Enciclopedia jurídica mexicana, Anuario 2005*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

<sup>163</sup> Sobre éste véase Cruz Barney, Óscar, *El Consulado de Comercio de Puebla. Régimen jurídico, historia y documentos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

Estudió Humanidades y Jurisprudencia en el Colegio de San Ildefonso. Se recibió el 9 de agosto de 1827, impartió la cátedra de Derecho público internacional y se matriculó en el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México el 25 de enero de 1846, llegando a ser rector del Colegio en 1858; vivió en la calle de la Acequia # 7 en la ciudad de México. Fue asesor del Tribunal Mercantil de la Ciudad de México en 1841, 1850<sup>164</sup> y 1852.<sup>165</sup> Formó parte de la Legislatura del Estado de Veracruz en 1828 y participó en diez congresos nacionales.<sup>166</sup> Fue miembro propietario de la Junta de Representantes de 1841 a 1843, nombrado por la Junta Departamental de México. Senador por la clase de agricultores de Veracruz y posteriormente por la de capitalistas y comerciantes. Colaboró con el presidente José Joaquín Herrera como ministro de Justicia del 14 de agosto al 19 de octubre de 1845. Estuvo comisionado para entablar negociaciones de paz con los Estados Unidos de América en 1847. Falleció el 11 de noviembre de 1862 en la ciudad de México, sepultado en el panteón de San Fernando; sus restos fueron exhumados y colocados en el coro alto. Perteneció a la Academia de Legislación y Economía Política, a la Academia de la Lengua, a la Academia Nacional de las Tres Nobles Artes de San Carlos y a la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística

<sup>164</sup> Ese año publica “Dictamen dado al tribunal mercantil de esta capital por su asesor Lic. D. José Bernardo Couto, sobre si puede el reo en el juicio ejecutivo invertir el orden de la ejecución, señalando bienes raíces antes que muebles”, *Variedades de jurisprudencia o colección de diversas piezas útiles para ilustración del derecho. Tercera Parte del Semanario Judicial*, México, Imprenta de J. M. Lara, 1850, t. I; y “Dictamen del Lic. D. José Bernardo Couto, asesor del tribunal mercantil, sobre la subsistencia y jurisdicción del mismo tribunal, después de establecido en la nación el sistema de gobierno general”, *Variedades de jurisprudencia o colección de diversas piezas útiles para ilustración del derecho, cit., supra*, t. I.

<sup>165</sup> Véase Cruz Barney, Óscar, *Historia de la jurisdicción mercantil en México*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Panamericana, 2006, p. 165.

<sup>166</sup> Su enorme actividad política puede verse en Costeloe, Michael P., *La República Central en México, 1835-1846. Hombres de bien en la época de Santa Anna*, trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

entre otras asociaciones y academias. Autor de diversas colaboraciones al *Diccionario Universal de Historia y de Geografía* de Manuel Orozco y Berra.<sup>167</sup>

## 2. Juan Nepomuceno de Vértiz y Delgado

Señala Alejandro Mayagoitia<sup>168</sup> que Juan Nepomuceno de Vértiz y Delgado nació en la ciudad de México hacia 1810, hijo de Francisco Javier Vértiz y de Josefa Delgado. Contrajo matrimonio el 26 de noviembre de 1842 en Nuestra Señora de los Ángeles con Juana Barreiro, quien nació en Querétaro y tenía 27 años de edad, sus padres eran Pedro Barreiro y Guadalupe Osoreo. Los padrinos fueron Francisco Vértiz y Guadalupe Osoreo. Ingresó al Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México el 26 de enero de 1842. Vivía en la calle de Cordobanes # 13 en la ciudad de México. Al tiempo que fue Consejero de Gobierno bajo Zuloaga, fue Conciliario del Colegio de Abogados en donde fungió como examinador cuatrienal. Fue secretario propietario de la Junta Mercantil de Fomento el 26 de enero de 1842 y en 1851.

Fue miembro de la Junta de Notables, presidente del Ayuntamiento y diputado al Congreso de la Unión.<sup>169</sup>

Ministro suplente de la Suprema Corte de Justicia en 1851 y ministro propietario en 1852.<sup>170</sup>

<sup>167</sup> México, Imprenta de F. Escalante, Librería de Andrade, 1854.

<sup>168</sup> Véase Mayagoitia y von Hagelstein, Alejandro, “Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la ciudad de México durante el siglo XIX: matrimonios en la parroquia del Sagrario Metropolitano”, *Ars Iuris*, México, núm. 19, 1998, p. 513, nota 81.

<sup>169</sup> Véase Ortega y Pérez Gallardo, *Historia genealógica de las familias más antiguas de México*, 3a. ed., México, Imprenta de A. Carranza e Hijos, 1910, p. 21.

<sup>170</sup> Mayagoitia y von Hagelstein, Alejandro, “Las listas impresas de miembros del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México (1824-1858)”, *Ars Iuris*, México, núm. 30, 2003, p. 460.

### 3. José María Andrade<sup>171</sup>

Se trata del famoso bibliófilo y librero nacido en Apan el 21 de octubre de 1807. Hijo de José Cayetano Andrade y Guerra, oriundo de Marchena, nacido el 8 de agosto de 1759, y de María Manuela Pastor y Montes, nacida en Puebla el 29 de diciembre de 1775. El padre de nuestro José María Andrade llegó a la Nueva España en 1780. Fungió como escribiente de la aduana de Durango, administrador de alcabalas y pulques en León en 1797, y en 1798 lo fue de rentas, pólvora, tabaco y naipes en Apan hasta 1809, año en que enfermo se trasladó a la ciudad de México en donde residió hasta 1815.

José María Andrade estudió sus primeras letras en la escuela de Joaquín Pérez en la ciudad de México. A la edad de 14 años solicitó una plaza como dependiente en la casa de José Vicente Meca, en México. Pasó después a la Hacienda de Corralejo ubicada en Guanajuato hasta marzo de 1826. En 1839 se le nombró interventor en el concurso de la librería de Mariano Galván Rivera, quedando después al frente de la misma. Fue famosa su librería, situada en el Portal de Agustinos y sitio de tertulia de los más famosos escritores de la época.<sup>172</sup> Fue regidor de la ciudad de México en 1836 y 1840. Individuo de la Compañía Lancasteriana en 1841 y en 1842 fue parte de la Junta Departamental. Fue diputado en 1844 y 1845. En 1847 junto con Fernando Ramírez ocultó el Archivo Nacional, a salvo de los invasores estadounidenses.

En 1852 presidió la Primera Sala del Tribunal Mercantil de México. Sabemos que ese año dicho Tribunal se integraba de la siguiente manera:

171 Sus datos biográficos nos los proporciona Miguel Ángel Castro en su muy interesante estudio “José María Andrade, del amor al libro”, en Suárez de la Torre, Laura, *Constructores de un cambio cultural: impresores-editores y libreros en la Ciudad de México 1830-1855*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2003, pp. 385-395.

172 *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, Versión 2000, México, El Colegio de México, 2007, *sub voce* Andrade, José María.

*Primera Sala*

Presidente, José María Andrade.

Colega 1. Rafael Cancino.

Colega 2. Javier Icaza.

*Segunda Sala*

Presidente, Eugenio Batres.

Colega 1. Benito Gómez Lamadrid.

Colega 2. Rafael Ortiz de la Huerta.

Destaca que como asesor fungía Bernardo Couto.<sup>173</sup>

Fue miembro de la Junta Directiva de la Academia de San Carlos. Fue nombrado miembro de número de la Academia Mexicana de la Historia en 1854. Sufrió el asalto y destrucción de su imprenta con el triunfo de la revolución de Ayutla, en ella se publicaba *El Universal*.

Fue miembro de la Junta Superior de Gobierno nombrada por la ocupación francesa en 1863 y ese mismo año formó parte de la Junta de Notables que invitó a Maximiliano de Habsburgo a México. Se le concedió la Cruz de la Orden Imperial de Guadalupe en 1864. Formó una importante biblioteca de 4,484 volúmenes que vendió a Maximiliano como base de la Biblioteca Imperial. Al caer el imperio, la biblioteca fue rematada en Leipzig en 1869.

Fallece en México en 1883.<sup>174</sup>

### III. EL CONTENIDO DEL ESTATUTO

El Estatuto se inicia “En el nombre de Dios...”, y se divide en seis secciones y 46 artículos. Como señalamos, tuvimos a la vista el original manuscrito firmado por sus autores dirigido al ministro

<sup>173</sup> Véase de Almonte, Juan Nepomuceno, *Guía de forasteros, y repertorio de conocimientos útiles*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1852, pp. 105 y 106.

<sup>174</sup> *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México, cit.*, nota 172.

de Gobernación, documento que cotejamos con la copia existente en el CEHM.<sup>175</sup>

Las secciones del Estatuto son:

1. Del derecho público de la nación.
2. Del gobierno de la nación.
3. Del Ministerio.
4. Del Consejo de Estado.
5. De los tribunales y jueces de la nación.
6. Del gobierno interior de los departamentos.

Un último artículo se refiere a las reformas posibles al Estatuto.

#### 1. *Del derecho público de la nación*

En esta primera sección, el Estatuto ofrece un catálogo de derechos fundamentales y obligaciones con la patria a partir de las ideas proclamadas en la consumación de la Independencia. El artículo 1o. establece que la nación mexicana tiene por base de su derecho público las tres garantías proclamadas en Iguala en 1821,<sup>176</sup> es decir, “Religión, Independencia y Unión”, en consecuencia:

1. Conserva su unidad religiosa. Se restablecía la intolerancia religiosa. La religión del Estado era la Católica, Apostólica Romana no permitiéndose por la Nación el ejercicio de ningún otro culto en su territorio.
2. La nación mantiene la independencia de todo poder extraño, establece su gobierno, dicta las leyes por las que se rige y crea sus propios magistrados, los cuales deben siempre salir de su seno, y no pueden residir fuera de su territorio.

<sup>175</sup> Las diferencias que encontramos las señalamos en su lugar respectivo.

<sup>176</sup> Su texto en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México, cit.*, nota 8.

3. Los mexicanos forman todos una sola familia política, sin distinción de orígenes ni localidades. Para acceder a los cargos públicos, no se exigen sino cualidades individuales.

### *Derechos y principios fundamentales*

En el Estatuto se consagran diversos derechos y principios fundamentales:

#### *a. Libertad*

Conforme al artículo 2o., en México todo hombre nace libre y no podía nunca caer en la esclavitud. Aquel que era esclavo fuera del país, recobraba su libertad tan pronto pisaba el territorio nacional. Cualquier tentativa para introducir en México la esclavitud, sería considerada un crimen contra las leyes fundamentales del Estado.

Todo mexicano tenía derecho según el Estatuto:

1. De establecer su domicilio en el punto que quiera;
2. De ausentarse de él cuando le convenga, y
3. De trasladarse fuera de la República con su familia y bienes, salvo que tuviere pendiente responsabilidad criminal o pecuniaria.

#### *b. Debido proceso*

Nadie podía ser reducido a prisión, sino por mandamiento de autoridad competente, dado por escrito. El que fuera preso, tenía derecho de exigir en el acto una copia del mandamiento de prisión, suscrita por el funcionario público que la ejecutaba, salvo en el caso de delito *in fraganti*, en el cual toda persona podía detener a los delincuentes y llevarlos ante la autoridad.

### *c. Principio de irretroactividad de la ley*

Conforme al Estatuto, a nadie podía imponerse pena sino por sentencia de Juez competente y después de un proceso legalmente instruido, en el que se le haya oído y se hayan recibido sus defensas. Todo juicio civil o criminal se decidía por las leyes que estaban en vigor cuando se efectuaron los hechos sobre que versaba. Las leyes norman los actos posteriores a su promulgación, y jamás tienen fuerza retroactiva.

### *d. Prohibición de penas infamantes y trascendentales.*

#### *Prohibición de la tortura*

Por ningún delito podía imponerse pena de confiscación de bienes, de infamia trascendental a los parientes, ni de mutilación. Tampoco podía emplearse ningún género de tormento para la averiguación de los hechos en la instrucción de los juicios, ni darse suplicios que causaren otro padecimiento que la simple privación de la vida, ni negarse al condenado a muerte el tiempo necesario para recibir los auxilios de la religión y otorgar testamento.

### *e. Facultades extraordinarias*

Los medios coercitivos de que usaba la autoridad administrativa respecto de los particulares se limitaban a multas, arresto correccional, que en ningún caso podía exceder de tres meses, sometimiento a la vigilancia inmediata de la policía, y prohibición de presentarse en determinada demarcación. Si el estado de la paz pública permitía que se restringieran, o exigiera que se ampliaran estas facultades en toda la República o en determinados distritos, el Gobierno Supremo lo acordaría en Junta de Ministros, oyendo previamente el voto del Consejo.

El tema de las facultades extraordinarias del Ejecutivo había sido desde temprano materia constante de discusión entre posturas que serían llamadas liberales y conservadoras. Cabe destacar junto

con José Antonio Aguilar Rivera, que la ortodoxia liberal estaba ya firmemente establecida entre la mayoría de los representantes al entonces Congreso Constituyente de 1823-1824, manifestado por la ausencia de otorgamiento de poderes de emergencia para el Ejecutivo, ya que con ello, la Constitución quedaba sin mecanismos para enfrentar situaciones de emergencia, que abundaron durante su vigencia.

El resultado del desfase entre la estructura institucional y la realidad política fue el debilitamiento de la legitimidad constitucional... Se dijo que dejar al arbitrio del Congreso la concesión de cualquier facultad extraordinaria indefinidamente podría tener como consecuencia que el ejecutivo impusiera la pena capital sin forma de juicio o reunir los tres poderes en uno.<sup>177</sup>

La consecuencia de lo anterior fue que los principales actores políticos considerasen inviables los preceptos constitucionales, dado que aunque la Constitución no establecía mecanismos para afrontar las situaciones críticas, la década de la primera República federal fue pródiga en ellos.

Una vez que fue puesta en vigor la Constitución de 1824, y justo antes de que el Congreso constituyente cerrara sus sesiones, se promulgó “una ley de Poderes Especiales que era, en realidad, una ley de facultades extraordinarias”.<sup>178</sup>

Se trata del “Decreto de 23 de diciembre de 1824, Medidas para la seguridad de la República”.<sup>179</sup> Por virtud de dicho decreto, el Congreso autorizó al Poder Ejecutivo a remover de uno a otro punto cuando lo considerase conveniente a la seguridad de la Repúbli-

<sup>177</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 81.

<sup>178</sup> *Idem*.

<sup>179</sup> Véase “Decreto de 23 de diciembre de 1824, Medidas para la seguridad de la República”, en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república*, cit., nota 76, t. I, núm. 450, p. 763.

ca, a los empleados de la Federación y habitantes de los territorios y Distrito Federal, así como para hacerlo respecto de los habitantes de los estados por medio de los respectivos gobernadores.

Dicho decreto autorizaba al Ejecutivo Federal a que, en caso de que las autoridades supremas de los estados conspirasen contra la Independencia o sistema adoptado de Federación, las sujete con la fuerza armada.

Esto tuvo como resultado un desfase entre la estructura institucional y la realidad política, con el consecuente debilitamiento de la legitimidad constitucional.

El proyecto de Acta de Reformas a la Constitución Federal de 1824 presentado por Mariano Otero al Congreso<sup>180</sup> y fechado el 5 de abril de 1847 se refería en su artículo 4o. a los poderes de emergencia.

En dicho artículo se establecía:

Artículo 4o. Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad, e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.<sup>181</sup>

Estas garantías son inviolables, y sólo en el caso de una invasión extranjera o de rebelión interior, podrá el Poder Legislativo suspender las formas establecidas para la aprehensión y detención de los particulares, y cateo de las habitaciones, y esto por determinado tiempo.

La propuesta de Mariano Otero rescataba así lo establecido en el artículo 308 de la Constitución de Cádiz, que establecía que,

Si en circunstancias extraordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía o en parte de ella, la suspensión de algunas de las

<sup>180</sup> Puede consultarse en González Oropeza, Manuel (estudio introductorio y compilación), *La reforma del Estado Federal. Acta de reformas de 1847*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 720-723.

<sup>181</sup> Nótese la similitud con los derechos y principios contenidos en el Estatuto.

formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delin-  
cuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado...

Así como del artículo 198 de las Bases Orgánicas de la Repúbli-  
ca Mexicana de 1842 que establecía en términos casi idénticos  
que,

Si en circunstancias extraordinarias la seguridad de la Nación exigiere  
en toda la República, o parte de ella, la suspensión de las formalidades  
prescritas en estas bases, para la aprehensión y detención de los delin-  
cuentes, podrá el Congreso decretarla por determinado tiempo.

Esta idea no era nueva desde luego. Recordemos que en el siglo  
XIV Alberico de Rosate distinguía dos facultades del monarca:

a) La *potestas ordinata et limitata*, o potestad ordenada y limi-  
tada, y

b) La *plenitudo potestatis*, o potestad plena o absoluta.

Ambas son facultades regias y según Rosate podían ser utiliza-  
das a voluntad por el monarca. No obstante, en el siglo XV los ju-  
ristas italianos señalaron que únicamente en casos extraordinarios  
podía el príncipe utilizar *la plenitudo potestatis*. Se insistió tam-  
bién en que todos aquellos actos del rey que violentaran el derecho  
vigente debían contener una “cláusula derogatoria del principio  
violado para poder ser válidos”. Claramente, la única forma de  
limitar al rey era sometiéndolo a la ley.

La propuesta de Mariano Otero, que llenaba la notable laguna  
de la Constitución de 1824 fue, sin embargo, rechazada por la opo-  
sición liberal en el Congreso.<sup>182</sup>

Señala Aguilar Rivera que pocos días después el Congreso  
aprobó una ley concediéndole poderes de emergencia al gobierno  
para dictar las providencias necesarias para llevar adelante la gue-  
rra. “La ausencia de poderes constitucionales de emergencia duran-

<sup>182</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *El manto liberal. Los poderes de emergen-  
cia en México 1821-1876*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,  
2001, p. 192.

te la invasión norteamericana condujo a medidas extraconstitucionales... La Constitución de 1824 resultó insuficiente para conducir el esfuerzo de guerra...”<sup>183</sup>

Se trata de la Ley de 20 de abril de 1847 por la que se faculta al gobierno para llevar adelante la guerra y defender la nacionalidad de la República,<sup>184</sup> bajo la presidencia sustituta de Pedro María Anaya y que subsistiría todo el tiempo que durase la guerra con los Estados Unidos. Dicha Ley aclaraba en su artículo 2o. que no autorizaba al Ejecutivo a hacer la paz con los Estados Unidos, ni a enajenar todo o en parte el territorio nacional.

Para Aguilar Rivera, esta Ley demuestra que en ausencia de poderes de emergencia debida a preocupaciones liberales, los legisladores recurrieron a leyes secundarias para obviar la Constitución.<sup>185</sup>

#### f. Inviolabilidad de la propiedad privada y proporcionalidad de los impuestos

La propiedad era inviolable, bien perteneciera a individuos particulares, bien a corporaciones civiles o religiosas. La autoridad no podía privar a nadie de lo que legalmente había adquirido, ni impedirle su uso y aprovechamiento, ni exigirle otra cosa que el pago de la cuota que por razón de impuestos o arbitrios para los gastos públicos correspondiera a cada individuo o corporación, en proporción de lo que poseyera, y procediéndose siempre por reglas generales.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 193.

<sup>184</sup> Véase “Ley de 20 de abril de 1847 por la que se faculta al gobierno para llevar adelante la guerra y defender la nacionalidad de la República”, en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, cit., nota 76, t. V, núm. 2975, pp. 267 y 268.

<sup>185</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, CIDE, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 194.

### *g. Expropiación*

Si en algún caso se necesitare para objetos de utilidad pública, la propiedad de algún individuo o corporación, y el dueño no se prestare a enajenarla en contrato libre, el Gobierno Supremo podía acordar su ocupación, con consulta del Consejo de Estado. Jamás se llevaría a cabo la ocupación, después de acordada, sin que previamente se pagara al dueño, en dinero efectivo, el valor íntegro de la misma propiedad, estimado por peritos nombrados de ambas partes; y sin que se le indemnicen, en la misma forma, los menoscabos que le resulten.

### *h. Obligaciones de los habitantes*

Todos los habitantes de la República estaban obligados a guardar sus leyes, respetar y obedecer a sus magistrados en el orden legal, y contribuir para los gastos públicos.

### *i. Obligaciones de los mexicanos*

Los mexicanos estaban además obligados a:

1. La defensa de la patria;
2. A los otros actos del servicio público que exigen las leyes, y
3. A tener inviolable fidelidad a la nación, aun residiendo fuera de su territorio.

### *j. Condición jurídica de los extranjeros*

Los extranjeros transeúntes y los residentes en la República estaban bajo la salvaguardia del derecho de gentes y bajo la protección de las leyes nacionales. Además, los de cada nación “disfrutan”<sup>186</sup> los derechos particulares que se hayan pactado en los tratados

<sup>186</sup> En el borrador: “disfrutarán”.

y estipulaciones que medien con su Gobierno. El de la República podía acordar la salida, fuera del territorio nacional, de toda persona no naturalizada, cuya permanencia en el mismo territorio fuera nociva.<sup>187</sup>

#### k. Nacionalidad

El 30 de enero de 1854 se expidió la Ley sobre extranjería y nacionalidad de los habitantes de la República,<sup>188</sup> “la única que ha intentado definir con exactitud quiénes son nacionales y quiénes extranjeros”.<sup>189</sup> El Estatuto establece reglas mucho más sencillas a este respecto:

La primera sección en su artículo 11 establece quién tiene el carácter de mexicano:

1. Todo hombre nacido en el territorio nacional, de padre que al tiempo del nacimiento tenía el carácter de miembro de la nación, aun cuando después haya dejado de tenerlo.
2. Todo hijo de mexicano, aun nacido en país extranjero, siempre que al tiempo del nacimiento conservare el padre la calidad de mexicano.
3. Todo hijo de extranjero, nacido en el territorio nacional, siempre que llegando a la edad de 21 años, manifieste su voluntad de ser mexicano.
4. Todo extranjero naturalizado conforme a las leyes.

<sup>187</sup> Estatuto, artículo 12.

<sup>188</sup> Ley sobre extranjería y nacionalidad de los habitantes de la República, 30 de enero de 1854. Puede consultarse en *Legislación mejicana, ó sea Colección completa de las leyes, decretos y circulares que se han expedido desde la consumación de la Independencia, cit.*, nota 121, artículo 14. Véase Cruz Barney, Óscar, “Historia del derecho internacional privado en México”, en González Martín, Nuria (coord.), *Lecciones de derecho internacional privado mexicano*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

<sup>189</sup> Según Ignacio Vallarta en su *Exposición de motivos del Proyecto de Ley sobre extranjería y naturalización, que por encargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores ha hecho el Sr. Lic...*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1885, p. 1.

## 2. *Del gobierno de la nación*

El Estatuto establece que el gobierno de la nación<sup>190</sup> era republicano y que no había en la República más soberanía que la de la nación toda, ni se ejercía ningún acto de la potestad legislativa, sino por la autoridad general. Es decir, el Poder Legislativo residía en el Ejecutivo, no existiendo Poder Legislativo como cuerpo separado de los otros poderes.<sup>191</sup>

Se establecía además que Félix Zuloaga como presidente interino era el Jefe Supremo de la nación. Sus facultades eran las que le atribuían el Plan de Tacubaya, reformado en México. El uso de dichas facultades se regiría por el Estatuto.<sup>192</sup>

## 3. *Del ministerio*

El Estatuto establece seis secretarías de Estado a través de las cuales el presidente comunicaría todas sus disposiciones. Ningún ministro podría acordar con el presidente sobre negocio que no fuere de su ramo; ni era ejecutable orden alguna que no se comunicare por el ministerio respectivo. El presidente tendría Consejo con sus ministros en todos los negocios en que lo juzgare conveniente. Pero la resolución final la tomaría siempre con el ministro del ramo, que es quien la autorizaría y comunicaría.<sup>193</sup>

Las secretarías de Estado eran, a diferencia de las señaladas en la circular del 24 de enero de 1858:<sup>194</sup>

190 “Gobierno de México” en el borrador.

191 Estatuto, artículo 13.

192 *Ibidem*, artículo 14.

193 *Ibidem*, artículo 19.

194 “Circular por la Secretaría de Relaciones, Organización del gabinete del Exmo. Sr. Presidente interino de la República”, en Arrillaga, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de*

1. De Relaciones exteriores.
2. De Gobernación.
3. De Justicia y Negocios Eclesiásticos.
4. De Hacienda.
5. De Guerra.
6. De Fomento.

Un reglamento particular debía fijar la planta de cada secretaría y los negocios que le fueren propios.

Habría igualmente una inspección general encargada de la seguridad de los caminos y poblaciones en toda la República. Su jefe sería nombrado y removido libremente por el presidente. Un reglamento marcaría sus atribuciones. El expresado jefe dependería inmediatamente del Ministerio de Gobernación.

Se determinó la creación de una Procuraduría General de la Nación, al frente de la cual habría un procurador general de la nación, que concurriría al gabinete y tendría voz en él, cuando fuere llamado por el gobierno.

#### 4. *Del Consejo de Estado*

Conforme al artículo 20 habría un Consejo de Estado (reformando al existente se entiende) integrado por 31 personas distribuidas de la manera siguiente:

1. Cuatro por la clase de agricultura.
2. Tres por el Estado eclesiástico.
3. Tres por la clase de mineros.
4. Tres por las profesiones literarias.
5. Tres por la industria fabril.
6. Tres por el comercio.

*los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana, cit.*, nota 56, pp. 12 y 13.

7. Tres por la clase militar.
8. Nueve individuos que se hubieren distinguido por su ilustración, virtud y patriotismo en las carreras política, diplomática, de judicatura o de hacienda.<sup>195</sup>

Para ser miembro del Consejo se necesitaría:

1. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos
2. Tener 35 años cumplidos de edad.
3. No haber sido jamás condenado a pena infamante, y
4. Disfrutar loable opinión y fama.

Los Consejeros que entrasen por las clases de agricultura, minería, industria fabril y comercio, debían poseer una propiedad raíz, que no bajare de 40,000 pesos libres para el dueño. Los demás debían tener el mismo capital, o una renta o emolumento anual que no bajase de 2,000 pesos. La existencia del capital se haría constar por la contribución que se pagaba. La renta o emolumento había de ser cierto y notorio.<sup>196</sup>

El Consejo tendría un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios propietarios y dos suplentes, nombrados todos por el gobierno. Los 24 consejeros restantes se dividirían en seis secciones, compuesta cada una de tres vocales propietarios y un suplente.

<sup>195</sup> La división en clases también la encontramos en el artículo 40 de las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* de 1843. Dichas bases establecían que “Las asambleas departamentales elegirán los senadores que les corresponde, nombrando precisamente cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes. La elección de los demás recaerá en personas que hayan ejercido alguno de los cargos siguientes: presidente o vicepresidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, gobernador de antiguo estado o departamento por más de un año, senador al Congreso General, diputado al mismo en dos legislaturas, y antiguo consejero de gobierno, o que sea obispo o general de división. Véase su texto en Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México, cit.*, nota 8.

<sup>196</sup> Estatuto, artículo 21.

Esta división la haría el Gobierno a propuesta del mismo Consejo. Cada sección estaría adicta a uno de los ministerios.

Cada ministerio podía consultar a su sección los negocios administrativos en que creyere conveniente oírlos. Además tenía la opción de disponer que éstos se vieran en Consejo pleno, que se formaba de la reunión de todas las secciones. Para que pudiese deliberar debían estar presentes cuando menos 16 consejeros. Todos sus acuerdos se tomarían por simple mayoría de votos. Los ministros tendrían en él libre entrada y tomarían parte en sus conferencias. El presidente de la República lo presidiría personalmente, siempre que quisiera hacerlo.<sup>197</sup>

Las funciones del Consejo pleno eran muchas de ellas cercanas a lo que haría una Cámara de Diputados y/o de Senadores:

1. Consultar sobre toda ley o decreto que haya de expedir el gobierno.
2. Iniciar las que juzgue convenientes.

Cabe destacar que el Estatuto consideraba materia de ley o decreto lo siguiente, conforme al artículo 28 del mismo:

- a. Lo que debía contenerse en los códigos civil y penal, de enjuiciamiento, de minería y de comercio.<sup>198</sup>
- b. Las reglas generales del sistema de instrucción pública.
- c. Todo impuesto, arbitrio o contribución para cubrir los gastos públicos.
- d. Las disposiciones del ramo eclesiástico, que fueran del resorte de la autoridad civil, y contuvieren medidas generales.
- e. Ley, tipo y valor de la moneda nacional.

<sup>197</sup> Estatuto, artículos 23-26.

<sup>198</sup> Tarea que le tocaba al gobierno general como sistema centralista. Sobre la codificación véase Cruz Barney, Óscar, *La codificación en México, 1821-1917. Una aproximación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

f. La designación del pie de Ejército, y demás fuerza armada que haya de mantenerse en la República, y el modo de reclutarla.

g. La habilitación de puertos para el comercio extranjero, las bases para la formación de aranceles de las aduanas marítimas y fronterizas, y las reglas generales para el comercio interior de la República.<sup>199</sup>

3. Dictaminar sobre los tratados que se celebrasen con otras naciones, antes de su ratificación.
4. Presentar ternas al gobierno para los nombramientos de consejeros de Estado y ministros del Supremo Tribunal de la Nación.
5. Consultar lo que juzgase oportuno sobre las propuestas para gobernadores, que remitieren los consejos departamentales.
6. Dictaminar en los negocios administrativos, en que por su gravedad estimase conveniente el gobierno oír el dictamen de todo el cuerpo.
7. Nombrar en caso de falta, al presidente interino de la República. Mientras la elección se ejecutaba y tomaba posesión el electo, serviría la presidencia el que tuviere la del Consejo de Estado.

El gobierno podría conformarse o no con las consultas que le presentasen las secciones o el Consejo pleno; pero no resolvería sobre leyes o decretos que hubiere de expedir el gobierno; nuevas iniciativas de ley; los tratados internacionales y la presentación de

<sup>199</sup> En esos momentos se encontraba vigente la *Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas de la República Mexicana*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1856. Se puede consultar en Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana ó colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, cit., nota 56, 1877, t. VIII, núm. 4632. Sobre el tema véase Cruz Barney, Óscar, *El comercio exterior de México, 1821-1928. Sistemas arancelarios y disposiciones aduaneras*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

ternas al gobierno para los nombramientos de consejeros de Estado y ministros del Supremo Tribunal de la Nación y las propuestas para gobernadores sin haber oído al Consejo.<sup>200</sup>

Solamente el Supremo Gobierno podía acordar, en los casos en que así lo estimase conveniente, que se diera publicidad a las actas, consultas, propuestas o iniciativas que le presentaren el Consejo de Estado o sus secciones.

Por una única vez, el gobierno proveería libremente las plazas del Consejo, pero en lo sucesivo y mientras debía existir dicho cuerpo, vacare alguna plaza, cada consejo departamental presentaría una lista de tres personas con los requisitos requeridos por el Estatuto. El Consejo tomaría de estas listas tres candidatos para que de entre ellos lo nombrare el gobierno.

### *5. De los tribunales y jueces de la nación*

La potestad de juzgar competía al Supremo Tribunal de la Nación, a los tribunales superiores de los departamentos, a los juzgados inferiores del fuero común, y a los que ejercieran jurisdicciones especiales, creadas o autorizadas por la ley. El Poder Judicial desempeñaría sus funciones en la instrucción y decisión de los negocios, con exclusiva sujeción a las leyes.

Se establecía que la intervención del gobierno en el ramo judicial, se contraería a los objetos siguientes:<sup>201</sup>

1. Hacer visitar los tribunales y juzgados de la República por personas de su elección, siempre que lo creyese conveniente, para el efecto de informarse de su estado, y acordar las medidas que exija la mejor administración de justicia.
2. Ordenar que se diese preferencia a la instalación y terminación de cualquier negocio en que esté particularmente intere-

200 Estatuto, artículo 27.

201 *Ibidem*, artículo 33.

sada la causa pública, y hacerse dar partes periódicas de su curso.

3. Acordar que se le informe por cualquier juzgado o tribunal, en todo caso y sobre todo negocio, en que así convenga para su conocimiento.
4. Decretar, con vista de antecedentes, que se someta a juicio a cualquier juez o magistrado; quedando éste por el mismo hecho suspenso de su cargo hasta que se sentencie el proceso.
5. Suspender hasta por seis meses y privar durante ellos de la mitad de su sueldo a cualquier magistrado o juez, que se haga merecedor de tal demostración.

#### 6. *Del gobierno interior de los departamentos*

El Estatuto confirma el restablecimiento del centralismo. Establece que la República se dividiría para su administración pública en departamentos, prefecturas y subprefecturas. El número de departamentos se fijaría por una ley aparte (que no llegó a expedirse). La Ley de Administración de Justicia marcaría los distritos judiciales, en las varias instancias que pudieren tener los negocios.

La Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común,<sup>202</sup> expedida por Zuloaga, estableció en su artículo 33 los nueve distritos judiciales siguientes:

1. El Distrito del Tribunal Superior de Durango, que comprendería los departamentos de Durango y Chihuahua.
2. El de Monterrey los departamentos de Coahuila, Nuevo León y la parte del territorio de Tamaulipas que se comprende en las municipalidades desde Burgos, Cruillas, San Fernando y demás hacia el norte, hasta la línea divisoria que pertenecía al

<sup>202</sup> *Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común*, México, Tip. de A. Boix, a cargo de Miguel de Zor-noza, 1858.

juzgado de distrito de Nuevo León, conforme a la Ley de 24 de julio de 1833.<sup>203</sup>

3. El de Zacatecas los departamentos de Zacatecas y Aguascalientes.
4. El de San Luis Potosí el departamento de San Luis, el cantón de Tampico el Alto del departamento de Veracruz y la parte del de Tamaulipas que no estaba asignada al de Monterrey.
5. El de Guadalajara los departamentos de Jalisco, Sonora, Sinaloa y los territorios de Californias y Colima.
6. El de Guanajuato los departamentos de Michoacán, Querétaro, Guanajuato, el territorio de la Sierra Gorda y el de Maravatío.
7. El de Toluca los departamentos de México, Guerrero, el territorio de Tlaxcala y el de Iturbide.
8. El de Puebla los departamentos de Puebla, Oaxaca, el territorio de Tehuantepec y los partidos de Córdoba y Orizaba del departamento de Veracruz.
9. El de Jalapa el resto del departamento de Veracruz y los de Yucatán, Tabasco, Chiapas y el territorio de la Isla del Carmen.

En cada departamento habría un gobernador, que sería el jefe superior del departamento, sujeto al Gobierno Supremo de la República. Los requisitos para ser gobernador eran los mismos que se exigían para obtener las plazas del Consejo de Estado, es decir, ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos, tener 35 años cumplidos de edad, no haber sido jamás condenado a pena infamante, y disfrutar loable opinión y fama.

El nombramiento de los gobernadores se haría por el Gobierno Supremo de la República, oyendo la propuesta que en cada caso de

203 Se trata de la “Circular de la Secretaría de Justicia de 24 de julio de 1833 que contiene el decreto de igual fecha sobre juzgados de distrito del estado de Nuevo León y el de Tamaulipas”, en Arrillaga, Basilio José, *Recopilación de leyes, decretos, bandos, reglamentos, circulares y providencias de los supremos poderes y otras autoridades de la República Mexicana, cit.*, nota 56.

vacante se le hiciera por el respectivo Consejo Departamental, y la consulta que sobre ella extendiere el Consejo de Estado.

El artículo 37 del Estatuto contiene una amplia lista de las facultades correspondientes a los gobernadores de los departamentos. Estas son:

1. Publicar, ejecutar y hacer ejecutar las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que se les comunicasen por el Gobierno Supremo.
2. Mantener el orden público, proteger a las personas y propiedades, y hacer que se respeten por todos las garantías individuales.
3. Vigilar e inspeccionar todos los ramos de la administración en el territorio de su mando, y los establecimientos que dependan de los mismos ramos; presidiendo, siempre que lo juzgasen oportuno, las corporaciones encargadas de ellos.
4. Reprimir todo desacato contra la moral o la decencia pública, y cualquier falta de obediencia a su propia autoridad, usando para ello los medios coercitivos que competían a la potestad administrativa, y sometiendo a la acción de los tribunales los excesos merecedores de mayor castigo.
5. Cuidar de todo lo concerniente a la sanidad, en la forma que previnieren las leyes y reglamentos; y dictar, en caso de epidemia, las medidas que la necesidad reclamare, dando inmediatamente cuenta al Gobierno Supremo.
6. Suplir el consentimiento para el matrimonio de los menores, en caso de irracional discurso de los padres o tutores.
7. Nombrar los prefectos de los distritos en que se dividiera el departamento, y los demás agentes de la administración, cuyo nombramiento no estuviere cometido a otra autoridad.
8. Aprobar la elección de subprefectos hecha por los prefectos.
9. Conceder licencia hasta de dos meses en cada año por motivo justo a los agentes de la administración para separarse de sus destinos; si fuera por mayor tiempo, necesitarían la del Supremo Gobierno.

10. Suspender hasta por dos meses y privar de la mitad de sus sueldos a los funcionarios y empleados de su nombramiento, siempre que por faltas en el servicio, se hubieren hecho merecedores de tal demostración; dando inmediatamente cuenta documentada al Gobierno Supremo.
11. Remover a los mismos agentes, previa información sumaria y gubernativa, en que serían oídos, y de que se enviaría sin demora copia certificada a la superioridad.
12. Conceder o negar la autorización necesaria para procesar a los empleados y corporaciones que dependieran de su autoridad, por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, dando en caso de negativa cuenta documentada al Gobierno Supremo para la resolución que conviniere.
13. En tanto de establecían las bases del sistema electoral en la República, nombrar con previo informe de los prefectos y subprefectos respectivos, a los individuos que habían de componer los ayuntamientos y admitir o desechar sus excusas.
14. Suspender o remover en casos graves a los miembros de estos cuerpos, remplazándolos con otros.
15. Adicionar, modificar o aprobar con audiencia del Consejo Departamental, los proyectos de ordenanzas municipales; velar sobre la buena inversión de los fondos de los ayuntamientos; y mandar se expida el finiquito de sus cuentas, o providenciar lo que sobre ellas corresponda, previa la glosa respectiva, y oído el parecer del mismo Consejo.
16. Aprobar los contratos que celebrasen los ayuntamientos y cualesquiera establecimientos públicos del departamento, que dependieran de su autoridad; sin cuyo requisito serían nulos de ningún valor; así como autorizar los gastos extraordinarios que aquéllos acordaren y tuvieran como destino objetos de utilidad pública.
17. Vigilar la recaudación e inversión de las rentas públicas, ejerciendo respecto de las oficinas de hacienda las funciones que marquen las leyes del ramo.

18. Cuidar de que en todo el departamento se administrase pronta y buena justicia, excitando al efecto a los tribunales y juzgados respectivos, mandándoles dar preferencia a los negocios en que estuviere singularmente interesada la causa pública, ordenando se le pasen partes periódicos de su curso, y nombrando visitadores de los juzgados de primera instancia y oficiales públicos de escribanos, para informarse de su estado, siempre que lo juzgasen conveniente.
19. Nombrar a los jueces letrados de partido, a propuesta en terna del Consejo Departamental, y oyendo el informe que sobre ella le extienda el respectivo Tribunal Superior.
20. Expedir orden por escrito, cuando lo exija la tranquilidad pública, para catear determinadas casas, y para arrestar a cualquier persona, poniéndola dentro de 15 días a disposición de la justicia.
21. Instruir, por medio de sus agentes, la información sumaria y gubernativa de los delitos, cuya averiguación se deba a sus disposiciones, entregando a los tribunales las personas de los responsables, dentro del término de 15 días.
22. Disponer de la fuerza armada que por las leyes les estuviere inmediatamente sometida, y recabar de la autoridad militar el mayor auxilio que necesiten.
23. Recoger y ordenar todos los datos que sea posible, para formar una estadística exacta del departamento; haciendo cooperar al mismo objeto a las demás autoridades.
24. Dictar, con anuencia de su Consejo, todas las medidas gubernativas que convinieren, para la conservación y mejora de los establecimientos de instrucción, beneficencia y utilidad pública, las que se dirijan al fomento de la agricultura, minería, artes y comercio, y las que tengan por objeto alguna otra mejora en cualquier ramo, no pudiendo alterar con dichas medidas lo que esté establecido por las leyes, ni imponer nuevos gravámenes a los pueblos del departamento, sino con la aprobación del Gobierno Supremo.
25. Nombrar y remover libremente al secretario de su despacho.

26. Resolver los demás negocios administrativos que ocurriesen en el departamento, y que no estuvieran reservados, o no se reservaren en adelante a otra autoridad.

En cada departamento habría un Consejo Departamental compuesto de cinco vocales, de los cuales uno sería letrado,<sup>204</sup> y los cuatro restantes tomados de las clases de agricultura, el estado eclesiástico, mineros, profesiones literarias, industria fabril, comercio y militar.<sup>205</sup>

El Consejo de cada departamento sería nombrado por su gobernador, con aprobación del presidente de la República. Tocaría a los consejos departamentales:

1. Promover ante el Gobierno Supremo de la Nación, y ante el de cada departamento, cuanto lo estimasen conveniente para el adelanto de la agricultura, la minería, las artes, el comercio y la instrucción pública en sus respectivas demarcaciones; y para mejorar, bajo todos aspectos, la condición del pueblo por medio del fomento de la industria y la moral.
2. Dar dictamen al gobernador del departamento en todos los negocios en que se lo pidiera.
3. Proponer personas al Gobierno Supremo y al del respectivo departamento, para la provisión de los empleos en que lo mandare la ley.
4. Examinar y someter a la aprobación del gobierno del departamento los presupuestos de gastos de las municipalidades. Las cuentas que debían éstas producir anualmente, se gloriarían conforme a las disposiciones vigentes en cada departamento.

<sup>204</sup> El Consejero letrado tenía la obligación de consultar por escrito y bajo su responsabilidad en todos los puntos de ley en que se quiera oír su dictamen por el gobierno del departamento.

<sup>205</sup> Estatuto, artículo 38.

Siempre que los consejos departamentales se dirigieran al Gobierno Supremo, lo harían por conducto de los gobernadores respectivos.

En caso de falta del gobernador del departamento, se daría cuenta desde luego al Gobierno Supremo para que proveyera lo conveniente. Entre tanto, desempeñaría la gobernación el consejero seglar más antiguo, no estimándose tal el consejero letrado, que debía siempre quedar expedito para el desempeño de sus funciones propias.

Del producto líquido de las contribuciones que se causaren en cada departamento, se destinaría una parte a cubrir los gastos de su administración interior, incluyéndose en ellos los de la seguridad de caminos y poblaciones; otra parte se aplicaría a las atenciones y responsabilidades generales de la nación. Las bases de la división se fijarían por una ley, con presencia de las circunstancias peculiares de cada departamento. En los de frontera, “amenazados de depredaciones de los salvajes”,<sup>206</sup> el total de productos se invertirá en su administración y defensa.

Finalmente, el artículo 46 establecía que si la experiencia mostrare la necesidad o conveniencia de adicionar, corregir o modificar el Estatuto, lo haría el gobierno, oyendo primeramente el dictamen del Consejo de Estado.

206 *Ibidem*, artículo 45.