

CAPÍTULO DÉCIMO NOVENO

LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO

I. LA POBLACIÓN

El título primero de la Constitución, según propuesta del mismo proyecto de la comisión, se dividía en cuatro secciones; la primera, referida a los derechos del hombre; la segunda, a los mexicanos; la tercera, a los extranjeros, y la cuarta, a los ciudadanos. Una vez analizado en los dos capítulos previos lo relativo a la primera sección, nos corresponde ahora revisar las tres restantes, que hemos considerado oportuno agruparlas en un solo párrafo, que es el presente.

A) De los mexicanos. El artículo 35 del proyecto decía:

Son mexicanos todos los nacidos en el territorio de la República, los nacidos fuera de él de padres mexicanos, los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República ó tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten expresamente la resolución de conservar su nacionalidad y los que se naturalicen conforme á las leyes de la Federación.

Según Zarco,¹⁰⁵³ el numeral fue aprobado por unanimidad de 81 diputados presentes, en la sesión del 26 de agosto de 1856; sin embargo, en el texto constitucional promulgado decía otra cosa, seguramente producto de la Comisión de Estilo, en este tenor:

Art. 30. Son Mexicanos:

Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la república de padres mexicanos:

los extranjeros que se naturalicen conforme á las leyes de la federacion:

los extranjeros que adquieran bienes raíces en la república ó tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad.

¹⁰⁵³ *Historia del Congreso...*, cit., V. II, p. 231.

Como se habrá podido advertir, no se trató de una simple corrección de estilo, sino que se cambió toda una decisión fundamental tomada por el Congreso Constituyente, al margen de éste. En efecto, habiéndose adoptado los dos criterios típicos para otorgar la nacionalidad, del *ius sanguinis* y del *ius soli*;¹⁰⁵⁴ o sea que la nacionalidad se adquiere por nacer en territorio nacional (*ius soli*) o por ser hijo de padres mexicanos (*ius sanguinis*), en el texto promulgado dejaron solamente este último criterio.

En la misma jornada legislativa se conoció el artículo 36 del proyecto, que decía:

Es obligacion de todo mexicano: defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos y justos intereses de su patria y contribuir para los gastos públicos, así de la Federacion como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Informa el mismo Zarco que a solicitud del diputado Espiridión Moreno se borró el adjetivo “justos” antes del sustantivo “intereses”, y se aprobó por unanimidad de 79 diputados presentes, pasando, en términos similares, como artículo 31 de la Constitución Federal de 1857.

Por reforma del 10 de junio de 1898, al artículo 31 se le agregó una fracción, que señalaba como obligación de todo mexicano “Prestar sus servicios en el Ejército ó Guardia Nacional, conforme á las leyes orgánicas respectivas”, lo cual no significaba otra cosa que la constitucionalización de la “leva”, que tantos dolores de cabeza había traído en la aprobación de la Ley de Amparo de 1882.

No corrió con la misma suerte el artículo 37 del proyecto, el cual se empezó a discutir al día siguiente, o sea, el 27 de agosto. El texto propuesto decía:

Los mexicanos serán preferidos á los extranjeros, en igual de circunstancias, para todos los empleos, cargos ó comisiones de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Las leyes del país procurarán mejorar la condicion de los mexicanos laboriosos, premiando á los que se distinguen en cualquier ciencia, ó arte, estimulando el trabajo y fundando colegios ó escuelas prácticas de artes y oficios.

A petición de Guillermo Prieto, se dividió el artículo, para una mejor consideración del mismo, quedando como primera parte hasta donde dice “ciudadano”, lo cual fue aprobado sin mayor discusión y por unanimidad de 80 diputados presentes.

¹⁰⁵⁴ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, Alfredo Islas Colín y Florence Lézé, *Locuciones latinas jurídicas*, 2a. ed., México, Porrúa-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2013, p. 32.

La segunda parte fue aprobada por 43 votos contra 38, y agregó, por petición de la comisión de Constitución, este inicio: “Se espedirán leyes para mejorar la condicion...”; no sin antes suscitarse un breve debate entre Guillermo Prieto y Ponciano Arriaga, sobre la conveniencia de proteger el trabajo de artistas y artesanos o dejarlo al libre juego del mercado; quedó como había propuesto la comisión, y pasó como artículo 32 de la ley fundamental.

B) De los extranjeros. En la misma jornada del 27 de agosto de 1856 se comenzó a estudiar el contenido del artículo 38 del proyecto, para lo cual también se dividió en partes. El texto rezaba:

Son extranjeros los que no posee las calidades determinadas en la seccion precedente. Tienen derecho á las garantías otorgadas en la seccion primera del título primero de la presente constitucion, y á las que resulten clara y evidentemente de los tratados celebrados con sus respectivas naciones. Tienen obligacion de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y sujetarse á los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden á los mexicanos. Nunca podrán intentar reclamacion contra la nacion, sino cuando el gobierno ú otra autoridad federal les impida demandar sus derechos en la forma legal, ó embarace la ejecucion de una sentencia pronunciada conforme á las leyes del país.

Como era de esperarse, la primera parte —“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en la seccion precedente”— fue aprobada por 43 votos contra 38, aunque a moción del diputado Ruiz (ya dijimos que Zarco no aclara a cuál de los tres Ruiz diputados se refería, aunque colegimos que se trataba de Joaquín Ruiz) se le agregaría “determinadas en el articulo 35 [30] de la seccion precedente”; sin embargo, la Comisión de Estilo —seguramente— dejó: “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artº 30”.

La segunda parte decía: “Tienen derecho á las garantías otorgadas en la seccion primera del título primero de la presente constitucion, y á las que resulten clara y evidentemente de los tratados celebrados con sus respectivas naciones”; la Comisión de Constitución quiso cambiar lo de “clara y evidentemente” por “rectamente”. El diputado Zarco señaló que había que quitar ese pasaje; Arriaga insistió, pero en eso el diputado Eulogio Barrera señaló que tal redacción privaría al gobierno de la facultad de expulsar extranjeros perniciosos, a lo cual se avino Ponciano Arriaga; Joaquín Degollado se pronunció por conservar ambos principios —que los extranjeros tienen derecho a los atributos consagrados en el título primero, sección primera de la Constitución, y el derecho del gobierno de expulsar extranjeros

perniciosos—, así, después de una breve discusión sobre el alcance de los derechos del hombre tratándose de extranjeros, se preguntó a la asamblea si estaba suficientemente discutido el asunto, incluso Vallarta pidió votación nominal, pero no se pudo votar porque se había roto del quórum y se levantó la sesión. A día siguiente, 28 de agosto, no hubo sesión también por falta de quórum. Finalmente, el 29 del mismo mes se pudo votar, y se aprobó por 56 votos contra 23, para quedar esta segunda parte de lo que sería el artículo 33 constitucional: “Tienen derecho [los extranjeros] á las garantías otorgadas en la seccion 1ra. título 1º de la presente Constitucion, salva en todo caso la facultad que el gobierno tiene para espeler al estrangero pernicioso”.

La tercera parte, como vimos antes, decía: “Tienen obligacion de respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y sujetarse á los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden á los mexicanos”; Zarco pidió que se añadiera el que tienen la obligación de pagar contribuciones y de contribuir a los gastos públicos conforme a las leyes; Arriaga replicó que ello se sobrentendía. Zarco insistió. León Guzmán señaló que al tener derechos tenían también obligaciones. Finalmente, la comisión propuso esta redacción, que fue aprobada por unanimidad:

Tiene obligación de contribuir á los gastos públicos conforme á las leyes, de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, y sujetarse á los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden á los mexicanos.

Luego, obviamente, vino la discusión de la cuarta y última parte del precepto en estudio, referente a las reclamaciones internacionales de los extranjeros contra el Estado mexicano. Espiridión Moreno pidió que se retirara, a lo cual se sumaron Zarco e Ignacio Ramírez, ante la defensa persistente de Arriaga. Finalmente, la comisión, con la autorización del pleno, retiró esta cuarta parte.

A continuación debería darse la discusión del artículo 39 del proyecto; sin embargo, antes de ello, la propia comisión lo retiró,¹⁰⁵⁵ pues realmente no tenía mucho sentido un precepto de esta naturaleza en el texto consti-

¹⁰⁵⁵ Decía así: “Las leyes de la Federación determinarán los casos del derecho internacional privado en que deba ser admisible la aplicacion de leyes extranjeras, no por un deber estricto, sino conforme á las consideraciones de utilidad y conveniencia recíproca entre naciones amigas. Entretanto se fija la legislacion sobre este punto, los tribunales se estarán á los principios reconocidos por los autores mas acreditados, quedando intacto en todo caso el ejercicio de la plena soberanía nacional”.

tucional. De esta suerte, la sección tercera se compuso de un solo artículo, el 33.

C) De los ciudadanos. Esta cuestión no fue abordada hasta la reunión del 1 de septiembre de 1856, y no el mismo 28 de agosto, ya que previamente había que resolver lo de los artículos de la Constitución de 1824 que se pretendía se fueran a retomar y una intentona del ministro de Francia para someter al diputado Francisco Zarco a un juicio político por violar la Ley de Imprenta, sin que evidentemente prosperara tal pretensión.

El artículo 40 del proyecto decía:

Son ciudadanos de la República: todos los que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes: haber cumplido diez y ocho años siendo casado, ó veintiuno si no lo son, y tener un modo honesto de vivir. *Desde el año de 1860 en adelante, además de las calidades expresadas, se necesitará la de saber leer y escribir.*

Los diputados Ignacio Ramírez y Peña (Zarco no especifica si Ignacio Peña y Barragán o Manuel Peña y Ramírez) se opusieron a la última parte, por considerarla antidemocrática y porque las clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa, sino los gobiernos, de su falta de instrucción. Gamboa apoyó el texto propuesto. Arriaga confesó que no sabía qué contestar, y conferenciando con los otros miembros de la Comisión decidieron retirarla, de tal suerte que la nueva redacción —mutilada— propuesta fue aprobada por unanimidad, y pasó como artículo 34 de la Constitución.

Acto continuo se consideró el artículo 41 del proyecto. Relata Zarco que hubo algunas intervenciones, no para plantear cuestiones de fondo, sino de forma, que la comisión accedió en un par de ellas, con lo cual fue aprobado por 83 votos contra dos; sin embargo, la redacción final la Comisión de Estilo hizo, como era su costumbre, lo que le dio la gana, y escribió:

Art. 35. Son prerogativas del ciudadano:

votar en las elecciones populares:

poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo ó comisión teniendo las calidades que la ley establezca:

asociarse para tratar los asuntos políticos del país:

tomar las armas en el ejército ó en la guardia nacional para la defensa de la república y de sus instituciones:¹⁰⁵⁶

ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

¹⁰⁵⁶ En la reforma constitucional de 1898 se agregó a esta fracción la coletilla “en los términos que prescriban las leyes”.

En las sesiones del 2, 3 y 4 de septiembre no se continuó discutiendo el proyecto porque se enfrascaron en el tema de que si se debería restablecer lisa y llanamente la Constitución de 1824 o al menos algunos de sus artículos, que, como hemos visto, tenía un fondo ideológico: no aprobar la reforma liberal; pero que sabemos no prosperó esa idea.

No fue hasta el 5 de septiembre cuando se abordó el artículo 42 del proyecto, que apuntaba:

Son obligaciones del ciudadano de la República: 1ª Inscribirse en el padron de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, ó la industria, profesión ó trabajo de que subsiste: 2ª Alistarse en la guardia nacional: 3ª Votar en las elecciones populares en el distrito que le corresponda: 4ª Desempeñar los cargos de eleccion popular de la Federacion, que en ningún caso serán gratuitos.

Hubo una pequeña intervención de Marcelino Castañeda, pidiendo que lo señalado en la fracción cuarta se extendiera a cualquier cargo público, no solo federal, propuesta que no transitó, y el texto propuesto por la comisión fue aprobado por unanimidad, pasando como artículo 36 de la Constitución.

En la misma jornada se analizó el artículo 43 del Proyecto, que decía:

La calidad de ciudadano se pierde: 1º Por naturalizacion en país extranjero: 2º Por establecer en él una residencia permanente y voluntaria con bienes y familia: 3º por servir oficialmente al gobierno de otro país ó admitir de él condecoraciones, títulos ó funciones, sin previa licencia del congreso federal.

Francisco Zarco, con la brillantez que le caracterizaba, pidió

que se suprimiera la 2ª parte por lo difícil que es saber cuando es ó no permanente la residencia en una país, y porque sabiéndose que son mexicanos los hijos de mexicanos que nacen en el extranjero, era inconsecuente privar despues de la ciudadanía a los mexicanos que donde quiera que residan, conserven el sentimiento de patria y deben estar protegidos por nuestro pabellon. Con respecto á la 3ª parte pidió una ecsepcion a favor de los títulos científicos ó literarios.

Después de breves e intrascendentes intervenciones, la comisión hizo suyas las sugerencias de Zarco, y así lo aprobó el Congreso. Al día siguiente, 6 de septiembre, no hubo sesión por falta de quórum. El 9 de septiembre se discutió el artículo 44 del proyecto, que pasó como 38 constitucional; el texto propuesto decía: “La ley fijará los casos y la forma en que se suspen-

den los derechos de ciudadano y la manera de hacerse la rehabilitación”; el diputado Ignacio Reyes propuso, y fue aceptado, que no solo se señalaran los casos de suspensión, sino también la pérdida, todo lo cual fue aprobado por unanimidad de 84 diputados presentes.

Con ello quedaba aprobado el título primero de la Constitución Federal de 1857 y estaban en posibilidad de pasar al segundo.

II. SOBERANÍA NACIONAL, FORMA DE GOBIERNO Y TERRITORIO

El artículo 45 del proyecto proponía una definición de soberanía, que ya se ha vuelto clásica en el constitucionalismo mexicano:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de gobierno.

El diputado José de Emparan, de manera, a nuestro entender, inconsciente, propuso que se volviera al artículo 3o. del Acta Constitutiva de 1824, al señalar que había peligro en la vaguedad con que se consignaba el derecho de modificar la forma de gobierno; Arriaga consideró que esa era una cuestión más bien académica; Eulogio Barrera señaló que era mejor hablar de nación que de pueblo; Arriaga respondió que en un sistema federal “no veía a la nación sino al pueblo en la soberanía de los Estados y en los actos municipales”; el mismo Barrera, como lo había hecho José Miguel Guridi y Alcocer en el Constituyente de 1823-1824, señaló que era más preciso utilizar el adverbio “radicalmente” en vez de “originariamente”, y que no era necesario consignar que el que todo poder se establece para el beneficio del pueblo, lo cual fue respondido por Arriaga. Ruiz propuso que se dividiera en partes para su votación, lo cual fue positivamente acordado.

Para entender este debate, no olvidemos que en esos momentos se discutía la posibilidad de retomar, primero en todo y luego en una parte, la Constitución de 1824, y que ello, repetimos, tenía un fondo ideológico.

La primera parte “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo” se aprobó por unanimidad; la segunda, que decía “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio” también por unanimidad, aunque a sugerencia de Ruiz, la comisión estuvo de acuerdo en que tal cláusula pasara a la sección de la división de poderes; no obs-

tante ello, el texto promulgado del artículo 39 ahí lo conservó; por último, también la tercera parte fue aprobada por 79 votos contra 7.

El siguiente precepto, que quedó como artículo 40 constitucional, contenía la decisión federalista, a la cual, en esos momentos nadie iba a tratar de cambiar. De la redacción original de la comisión de Constitución, la propia comisión retiró la última parte, que decía “Y á los demás objetos espresados en la Constitución”; sin embargo, ¡otra más de la Comisión de Estilo!, en el texto promulgado le quitaron más, “para todo lo relativo á los intereses comunes y nacionales, al mantenimiento de la Union y á los demás objetos expresados en la constitucion” para quedar:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa democrática federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federacion establecida según los principios de esta ley fundamental.

El artículo 47 del proyecto también se aprobó por unanimidad y sin discusión, para quedar como artículo 41 de la Constitución, que señalaba:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Union en los casos de su competencia, y por los de los Estados para lo que toca á su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta constitucion federal y las particulares de los Estados las que en ningun caso podrán contravenir á las estipulaciones del pacto federal.

Al día siguiente, 10 de diciembre, se consideró el artículo 48 del proyecto, que pasó como 117 del texto final, con mejor técnica jurídica, que es uno de los principios de nuestro federalismo, que se inspiró en el de nuestros vecinos del norte, el llamado “sistema dual”, en el que, después de señalar las atribuciones federales, se entiende que dejan a las entidades federativas las facultades residuales. El diputado Ruiz propuso algo muy adecuado: que no se hablara de “facultades y poderes”, sino solo “facultades”, y que se entendiera reservadas a los estados, no “á los Estados ó al pueblo respectivamente”, lo cual fue aceptado por la comisión, y se aprobó por unanimidad, para establecer: “Las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitucion á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados”.

De acuerdo con el orden del proyecto, que era el que se estaba siguiendo, correspondería tratar lo relativo a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, pero, como se recordará, el estudio de ese asunto se había encomendado a una comisión especial, por lo cual en esa misma sesión del 10 de diciembre se retiraron los artículos 49, 50 y 51 del proyecto.

III. LA DIVISIÓN TERRITORIAL

Recordemos cómo en el artículo 5o. de la Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 se establecieron como estados: Chiapas, Chihuahua, Coahuila y Texas, Durango, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Xalisco, Yucatán y Zacatecas, más los territorios de Alta California, Baja California, Colima, Santa Fe de Nuevo México, y que una ley constitucional fijaría el carácter de Tlaxcala, y ésta lo hizo territorio. El 13 de octubre de 1830 se había aprobado la división del estado de Sonora y Sinaloa en dos, que evidentemente llevaban los mismos nombres; por lo tanto, ya no eran los 19 estados de 1824, sino 20. Por Ley del 23 de mayo de 1835 se había erigido el territorio de Aguascalientes, desmembrándolo del estado de Zacatecas. En el Acta de Reformas Constitucionales de 1847 se creó el estado de Guerrero, siempre que las legislaturas de los estados de México, Puebla y Michoacán lo autorizaran, ya que de esas entidades se cercenaría el territorio del nuevo estado, lo cual se logró el 27 de octubre de 1849.

En la Convocatoria al Constituyente, del 17 de octubre de 1855, como lo vimos páginas atrás, en su artículo 4o. hablaba de las siguientes entidades (estados y territorios): Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Sierra Gorda, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Isla del Carmen y Zacatecas, en donde sobresalen las novedades de crearse los territorios de Sierra Gorda e Isla del Carmen; además, en la nómina de diputados vemos un propietario (Joaquín García Granados) y un suplente (Valentín López) representando a Tehuantepec.

El 28 de abril de 1856, el Congreso Constituyente tuvo conocimiento de un decreto del gobernador de Nuevo León, Santiago Vidaurri, fechado el 19 de febrero, en el que incorporaba a su estado el territorio de Coahuila, invocando un acta del ayuntamiento de Monclova, y alegando que a ello se oponían los conservadores;¹⁰⁵⁷ el Constituyente prefirió no pronunciarse en ese momento, sino que dejó que subsistieran las medidas tomadas por el gobierno, el que, con fundamento en el Plan de Ayutla-Acapulco, había decidido el 15 del mismo mes de abril, que subsistiera Coahuila, y nombró

¹⁰⁵⁷ Edmundo O'Gorman informa que Vidaurri tomó esa determinación con motivo de la revolución contra la dictadura de Santa Anna. *Cfr. Historia de las divisiones territoriales de México*, 10a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 124.

al jefe político de Sattillo como gobernador interino;¹⁰⁵⁸ para ello, el Congreso designó una comisión especial (integrada por Ramírez, Barrera y Díaz González) para estudiar el asunto, la que el 21 de mayo propuso ratificar los actos del gobierno interino y convocar juntas populares distritales del citado estado, presididas por dos delegados, uno del Congreso y otro del gobierno, para explorar la voluntad del pueblo, con base en la cual el Constituyente resolvería; el dictamen lo discutió el Congreso Constituyente en las sesiones del 29, 30 y 31 del mismo mes de mayo, y no lo aprobó, por lo cual regresó el asunto a la comisión especial.

Regresemos al 10 de julio de 1856, apenas seis días después que el Constituyente hubiera comenzado a discutir en lo general el proyecto de Constitución, en que se propuso integrar una comisión especial para estudiar el arduo problema de la división territorial, integrada por un diputado de cada estado y territorio, lo cual fue aprobado, y la misma se constituyó al día siguiente. El 26 de noviembre siguiente, la comisión presentó su dictamen.

El dictamen proponía suprimir los territorios federales, excepto Baja California, pues no contaba con los elementos necesarios para elevarse a la categoría de estado; convertir en estados a los territorios de Colima y Tlaxcala; trasladar la capital federal a la ciudad de Querétaro y, por consiguiente, el hasta entonces Distrito Federal (o sea, la ciudad de México con sus anexos) se convirtiera en estado, por la importancia económica de la misma, llamándose “estado del Valle de México”; separar Cuernavaca y Cuautla del Estado de México y agregarlos al de Guerrero; se suprimirían los territorios de Sierra Gorda, Tehuantepec e isla del Carmen, regresando sus territorios a los estados de los cuales habían sido cercenados, y unir a los estados de Coahuila y Nuevo León.

Obviamente, el diputado de Tehuantepec, Joaquín García Granados, junto con otros diputados, en un voto particular del mismo 26 de noviembre, se opusieron a que desapareciera dicho territorio y regresara a Oaxaca. El diputado mexiquense, Prisciliano Díaz González, propuso, el 27 de noviembre, que el Estado de México conservara sus dimensiones; es decir, que los distritos de Cuernavaca y Cuautla no pasaran al estado de Guerrero, sino que se quedaran donde estaban.

El 9 de diciembre de 1856 se comenzó a discutir el Dictamen de la Comisión Especial de División Territorial, cuyo primer artículo, que pasaría como 42 de la Constitución Federal, decía: “El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación é islas adyacentes en ambos

¹⁰⁵⁸ Como se recordará, hubo dos diputados constituyentes propietarios y dos suplentes por Coahuila electos en Monterrey y un propietario y otro suplente electos en Sattillo.

mares". El diputado Espiridión Moreno dijo que el artículo estaba pésimamente redactado y que quería que determinara los límites de México con Estados Unidos y con Guatemala; el diputado Rafael Jáquez, con buena lógica, le contestó que se trataba de una comisión de división territorial, no de límites. Ignacio Ramírez calificó el artículo de inútil, e hizo

la mas triste reseña de los trabajos de la gran comision parlamentaria. La circunstacia de componerse de un diputado por cada Estado, impidió toda reforma radical é hizo que se adoptara el plan de conservar lo ecsistente, proponiéndose conquistar cada cual para su Estado los terrenos que le fuese posible.

Negociándose los votos para estas conquistas, resultó que los territorios que tienen pocos diputados fueron suprimidos; que se declaró subsistente la estravagante demarcacion de límites entre Sonora y Chihuahua, contando acaso este Estado con la cooperacion de Oaxaca, que le ha comprado una maquina para la casa de moneda, y que en cambio apoya las pretensiones de Oaxaca al territorio de Tehuantepec.

Después de breves intervenciones, se sometió a votación el artículo propuesto, y fue aprobado por 58 votos contra 29.

A continuación, se pasó a considerar el segundo artículo del dictamen, correspondiente al artículo 43 constitucional, relativo a las partes integrantes de la Federación, en el que se consignaban los cambios antes apuntados; o sea, se reconocían los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León y Coahuila, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, junto con Oaxaca y Puebla, que por una errata no aparecían en el texto propuesto, el Distrito Federal se establecía en Querétaro y subsistía Baja California como territorio.

El doctor José María Mata propuso que se dividiera en cinco partes la discusión: la relativa a los estados preexistentes, la erección de Tlaxcala como estado, la de Colima, la erección del estado del Valle de México y el establecimiento del Distrito Federal en Querétaro, lo cual fue aceptado por el pleno con la previa aquiescencia de la comisión. Igualmente, propuso que no se discutiera la fusión de Nuevo León con Coahuila, pues ya había sido resuelto negativamente por el Constituyente.

Así fue como en la misma reunión del 9 de noviembre se aprobó: que subsistirían los estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Puebla, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y

Zacatecas, más el territorio de Baja California. Se aprobó que tanto Colima como Tlaxcala pasaran a ser de territorios a estados, y que lo que en ese momento era el Distrito Federal, una vez aprobado el cambio de la residencia de los poderes federales, se convirtiera en estado del Valle de México. Y se levantó la sesión.

Al día siguiente se empezó a discutir si se cambiaba la capital de la República a la ciudad de Querétaro (incluso se llegó a plantear llevar la capital federal a Aguascalientes). Finalmente, el Congreso rechazó la propuesta, y Querétaro se quedó como estado, aunque se dejó en el Congreso de la Unión la facultad de cambiar la sede de los poderes federales, en cuyo caso el hasta entonces Distrito Federal pasaría a ser estado del Valle de México. El 15 de septiembre se aprobó la fusión de los estados de Coahuila y Nuevo León.¹⁰⁵⁹ Se aprobó desaparecer los territorios de Tehuantepec, Sierra Gorda e isla del Carmen, se devolvieron a los estados los territorios que les habían quitado para erigir esos territorios, y recobraron la extensión y límites que tenían el 31 de diciembre de 1852. Los distritos de Cuautla y Cuernavaca permanecieron en el Estado de México. Finalmente, en el artículo 49 constitucional se hicieron una serie de precisiones en cuanto a la redistribución de localidades, después de largas y tediosas discusiones, que llegaron hasta el 20 de diciembre de 1856.

De esta forma, para el 5 de febrero de 1857 hubo 23 estados, un territorio (Baja California) y un Distrito Federal. El 29 de abril de 1863 se creó el estado de Campeche, seccionándolo del estado de Yucatán. El 15 de enero de 1869 se erigió el estado de Hidalgo, con territorio del Estado de México. El 16 de abril de 1869 surgió el estado de Morelos, igualmente, del Estado de México. El 12 de diciembre de 1884 se creó el territorio de Tepic, al desprenderlo del estado de Jalisco, y el 24 de noviembre de 1902, el territorio de Quintana Roo se separó de Yucatán. De esta forma, quedaron 26 estados, tres territorios y un Distrito Federal.

IV. EL PODER LEGISLATIVO FEDERAL

El 10 de diciembre de 1856 se comenzó a debatir el título III de la ley fundamental, relativo a los poderes federales. El primer precepto en considerarse fue el artículo 52 del proyecto, que decía: “se divide el supremo po-

¹⁰⁵⁹ En el texto de 1857 se hablaba de “Nuevo León y Coahuila” como si fueran uno solo; no fue sino hasta el 26 de febrero de 1864 cuando se decretó la separación, en medio de la guerra de intervención francesa, por lo que hasta el 18 de noviembre de 1868 se erigió el estado de Coahuila de Zaragoza.

der de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial”; o sea, una vez más se adoptaba sin remilgos el apotegma de la división de poderes, uno de los fundamentos del Estado liberal y democrático de derecho. Aunque, como dice Zarco,¹⁰⁶⁰ fue aprobado por unanimidad de 81 diputados presentes. Al día siguiente, a propuesta del diputado Ruiz, se agregó la coletilla “Nunca podrán unirse dos o mas poderes en una sola persona o corporacion, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”, lo cual fue aprobado el 17 de septiembre, de tal surte que el artículo 50 del texto oficial de la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 señaló:

El Supremo poder de la federacion se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporacion, ni depositarse el legislativo en un individuo.

A continuación se entró a debatir una de las cuestiones más peliagudas de la ley suprema que estamos analizando: lo relativo al bicameralismo o unicameralismo del Poder Legislativo Federal.

El artículo 53 del proyecto decía: “se deposita el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará: ‘Congreso de la Unión’”. Para esto, en la misma reunión del 10 de septiembre de 1856, el diputado veracruzano, José María Mata, miembro de la comisión de Constitución, a nombre de ésta, comenzó el debate preguntando la opinión del Congreso Constituyente acerca de que si debería haber Senado o no, para que de esta forma se sostuviera el artículo proyectado, o formular uno nuevo, de acuerdo con la voluntad del Constituyente. Zarco le rearguyó inquiriendo que si solo era una pregunta o ya había que haber discusión, requiriéndose el acuerdo explícito del Congreso. León Guzmán dijo que si el Congreso estuviera por la subsistencia del Senado, la comisión pediría permiso para retirar el artículo. Joaquín García Granados era de la opinión de entrar cuanto antes en el debate, prometiendo defender el texto propuesto. Mata consintió en iniciar el debate.

El primero en intervenir fue Francisco Zarco, quien hizo la defensa más lúcida de la llamada cámara alta, señaló que la supresión del Senado nació del recuerdo de los defectos del último Senado (en que los senadores eran elegidos por las legislaturas de los estados y se requería haber tenido cargo público, entonces la cámara revisora se convertía en cuartel de invierno de todas nuestras nulidades políticas, abriendo la puerta a generales y obispos, enemigos naturales de cualquier reforma; o el sistema de tercios, que repre-

¹⁰⁶⁰ V. II, p. 291.

sentaban a la clase dominante o bastardos intereses); que se le criticaba por ser una institución aristocrática, y esto no tiene que ser así, ya que puede ser republicana y democrática si deriva del pueblo; además, constituía un requerimiento del sistema federal, ya que equilibra las diversas entidades federativas, puesto que con una sola cámara puede haber estados con una representación muy desigual. Si bien la comisión propuso para salvar este inconveniente que hubiera votaciones por diputación cuando así lo solicitara la diputación de todo un estado, ello no allanaría la dificultad, pues daría lugar a las intrigas de bandería, y las combinaciones numéricas serían las que decidan diputación por diputación.

Continuó señalando que era un freno a los desmanes del gobierno en el ejercicio de las facultades concurrentes con el Ejecutivo; que era sensible su falta tratándose como jurado en delitos políticos; que el bicameralismo era una garantía y una ventaja de acierto, aunque la aprobación de leyes se tardara más. En fin, se sumaba, en su parte conducente, al voto particular del diputado Isidoro Olvera —salvo en que no sean tres senadores por estado, sino dos—, que como se recordará, había sido presentado el mismo día en que se dio a conocer el proyecto de la comisión, o sea, el 16 de junio de 1856.

Siguió Joaquín García Granados, quien sentenció: “se declara en contra del senado porque lo considera funesto”, ejemplificando: si había discordancia entre ambas cámaras, será imposible formar un “gabinete parlamentario”, “los senadores se creerán siempre mas distinguidos que los diputados, tendrán aspiraciones aristocráticas”, al ser menor el número serán más fáciles de cohechar, “El senado nada representa en una democracia”, y “lo considera como una rémora eterna a los intereses del país”.

A continuación volvió Isidoro Olvera, quien obviamente se refirió a su voto particular, al señalar: “que el senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la Unión”, que “El senado está llamado a moderar estos arranques de pasión —temía que en una sola cámara se festinen los negocios más graves cediendo a un momento de alucinación o de entusiasmo—, y cuando un negocio pasa por dos cámaras, hay más tiempo de reflexionar y de comprender lo que puede ser imprudente”. Afirmó que el Senado que proponía no se asemejaba al de 1824 ni tenía la apariencia aristócrata, e invocó el ejemplo de los Estados Unidos.

Espiridión Moreno se expresó en contra de Zarco. Éste rebatió a García Granados; José Antonio Gamboa, también en contra de Zarco; Olvera volvió a lo mismo; Francisco de P. Cendejas criticó al Senado con base en la experiencia histórica del país; terminó diciendo: “la cámara única se acerca en lo posible á la perfectividad del sistema democrático”. Porfiaron Olvera y Zarco; Ignacio Ramírez apuntó: “no es mas que un abuso del sistema repre-

sentativo que embrolla y convierte en laberinto la formación de las leyes”, y reiteró los argumentos en contra del bicameralismo, con lo cual concluyó el debate del artículo 53 del proyecto y se pasó a votar; fue aprobado por 44 votos contra 38, y quedó como artículo 51 de la Constitución Federal.

Más adelante, por reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, se volvió al bicameralismo; el artículo 51 de la ley fundamental quedó en estos términos: “el poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

1. De la elección e instalación del Congreso

Para concluir la jornada legislativa del 10 de septiembre, la asamblea aprobó sin discusión y por unanimidad el artículo 54 del proyecto, que apareció en el texto constitucional como 52, el cual decía: “El congreso de la Union se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos”. En la reforma de 1874 se cambió este artículo para quedar: “La Cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por ciudadanos mexicanos”.

Hasta la reunión del 17 de septiembre se retomó el estudio del proyecto de Constitución, ahora con su artículo 55, que rezaba: “Se nombrará un diputado por cada treinta mil habitantes ó por una fracción que pase de quince mil”; quien reparó en ello fue el diputado bajacaliforniano Mateo Ramírez, el cual apuntó que como el territorio que él representaba tenía menos de quince mil habitantes, de aprobarse el texto como venía propuesto, quedaría sin representación en el Congreso. Don Ponciano Arriaga, presidente de la Comisión, reconoció la falla, y propuso que se añadiera una adición que la subsanara, en el sentido de que cualquier estado o territorio que tuviera menos de quince mil habitantes quedara representado en el Congreso; pero además confesó que en la comisión se había pensado en que un diputado por cada cincuenta mil habitantes o fracción que pasara de veinticinco mil, y en aquellos estados y territorios con menos de dicha cantidad tuvieran al menos un diputado, que al suprimir el Senado se había considerado que hubiera una mayor representación en el Congreso, y reconoció “la cuestión es de gusto, de tacto, y no se trata de principios”, y que deseaba conocer la opinión del Constituyente.

José de Emparan se manifestó, igual que en la Constitución de 1824, por un diputado por cada ochenta mil habitantes, no los cincuenta mil que por mucho tiempo se había seguido, pues con ello se buscaba proporcionar

economías al erario. Y así continuaron las opiniones, hasta que el diputado Isidoro Olvera, a nombre de la comisión, propuso esta redacción: “Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes ó por una fracción que pase de veinte mil. Los Estados ó territorios que tuvieran ménos poblacion, nombrarán un diputado”. Se sometió a votación y se aprobó por 45 votos contra 36, pasando como artículo 53 constitucional.

Por reforma constitucional del 18 de diciembre de 1901 se modificó este precepto para quedar:

Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuere menor de la que se fija en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

Inmediatamente pasaron a conocer el artículo 56 del proyecto, que decía: “Por cada diputado propietario se nombrará un suplente”, lo cual fue aprobado sin discusión, y por unanimidad transitó como artículo 54 constitucional.

Para finalizar la jornada legislativa, se abordó el artículo 57 del proyecto, que señalaba: “El desempeño del cargo de diputado es incompatible con el ejercicio de cualquier otro destino ó comision de la Union en que se disfrute sueldo”. A propuesta de la propia comisión se quitó la palabra “desempeño”, para iniciar “El cargo dé...”. Después de un breve debate se aprobó el texto propuesto por 61 votos contra 18, y pasó como artículo 57 de la ley fundamental. La reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 agregó a la palabra “diputado” la de “senador”.

En la sesión del día siguiente, 18, se entró a considerar el artículo 58 del Proyecto, que apuntaba:

Los diputados propietarios desde el día de su elección hasta el día en que concluyan su encargo, no pueden aceptar ningún empleo de nombramiento del ejecutivo por el que se disfrute sueldo, sin previa licencia del congreso. El mismo requisito es necesario para los diputados suplentes que estén en ejercicio de sus funciones.

A sugerencia del diputado Ruiz, León Guzmán propuso que después de la palabra “ejecutivo” se añadiera “de la Union”, todo lo cual fue aprobado por unanimidad, y así apareció en el artículo 58 de la Constitución Federal.

Este precepto constitucional sufrió una reelaboración radical en la citada reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, para quedar:

Artículo 58. Los diputados y senadores propietarios, desde el día de su elección hasta el día en que concluya su encargo, no pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el cual se disfrute sueldo, sin previa licencia de su respectiva Cámara. El mismo requisito es necesario para los diputados y senadores suplentes en ejercicio.

El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal. La elección de senadores será indirecta en primer grado. La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría de votos relativa, en los términos que disponga la ley electoral. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

El Senado se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar, cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos.

Para ser senador se requieren las mismas cualidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será la de treinta años cumplidos en día de la apertura de las sesiones.

En la misma jornada legislativa del 18 de septiembre de 1856 se comenzó a discutir el artículo 59 del proyecto, que decía: “la elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral”. Entraban en uno de los puntos que más frenaron el desarrollo democrático de nuestro país en el siglo XIX: la elección indirecta, que habíamos heredado de la Constitución de Cádiz.

A nuestro entender, son dos los discursos parlamentarios que marcaron el rumbo de la discusión: el de Francisco Zarco y el de Isidoro Olvera, sin desmerecer otros importantes, como las diversas intervenciones de El Ni-gromante, de José Antonio Gamboa y de Espiridión Moreno.

Señaló Zarco:

[el orador] estraña que la comision que tan celosa se ha mostrado de la perfecta aplicacion de las teorías democráticas, recurriendo siempre al pueblo, conserve todavía la eleccion indirecta, que nunca es ni puede ser el medio verdadero de conocer la opinion pública.

La eleccion indirecta se presta á influencias bastardas, á la coaccion ministerial, á toda clase de intrigas, es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector, y empleándolo en criar una especie de aristocracia electoral, que miéntras mas se eleva en grados, mas se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy á menudo que un partido gana las elecciones llamadas primarias y secundarias, y pierde sin embargo las de diputado, fenómeno que solo esplican la seduccion, la violencia, el cohecho y el soborno, armas verdaderas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo. (...) Solo así se puede entender, por qué son

diputados hombres que nadie conoce, hombres nulos cuyo nombre se oye por primera vez al salir de las urnas, hombres que ni residen, ni han nacido en el Estado, ni conoce ninguno de los electores.

Nada de esto sucederá cuando la elección sea directa. Entónces el último ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo; escogerá al hombre que le inspire confianza, será imposible influir en la masa del pueblo, y el resultado sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país.

Con mucha sinceridad, el presidente de la comisión, Ponciano Arriaga, repuso que nada tenía que contestar a Zarco, porque profesaba sus mismas opiniones en la materia, y que no pudo hacerlas prevalecer en la mayoría de los miembros de la comisión. Quien realmente respondió a nombre de la comisión fue Isidoro Olvera: comenzó señalando que la comisión quería la elección directa, pero de manera progresiva, y en vez de establecerla, como antaño, en tres grados, dejaba solo uno, “lo cual es un paso importante en la aplicación de los principios democráticos”, y agregó:

La comisión ha atendido á la situación actual de nuestra población, dividida por desgracia en una clase alta, en otra media y en otra ínfima, que se compone de indígenas no emancipados todavía. La elección directa será oportuna cuando la población presente un carácter homogéneo; entretanto, si se establece el sufragio directo, tampoco espresará la voluntad pública como pretende el Sr. Zarco, pues los sirvientes de hacienda votarán como quiera el propietario, y los que viven como esclavos en las panaderías, no tendrán voluntad propia. Menester es esperar la emancipación de estas clases desgraciadas, debe atenderse á nuestra falta de costumbres políticas, y entretanto, es bastante progreso reducir á un solo grado las elecciones, para que así se depuren de las malas influencias que reciben.

En ese día no se concluyó el debate, el 19 no se alcanzó el quórum; el 20 se siguió discutiendo lo de la anexión de Coahuila a Nuevo León; el 21 fue domingo; los días 22, 23 y 24 de septiembre tampoco hubo sesión por falta de quórum; finalmente, el 25 se pudo llevar a cabo, y continuó el debate, rondando los mismos argumentos; finalmente, se votó el artículo del proyecto, el cual fue aprobado por 61 votos contra 21, y pasó tal cual como artículo 55 de la Constitución Federal.

Al día siguiente, 26, se comenzó a discutir el artículo 60 del proyecto, referente a los requisitos para poder ser elegido diputado federal, que básicamente eran cuatro: ser ciudadano mexicano, residente en el estado por el cual se presentaba, tener al menos 25 años y no ser eclesiástico; además, la residencia no se perdía con ocasión de ausencia por desempeñar un cargo

público de elección popular. Realmente, el único punto debatido fue el relativo a la residencia, que finalmente se cambió por el término “vecindad”, y se aprobó por 54 contra 25 votos; sin embargo, se trató de una larga (se gastaron las sesiones del 26 de septiembre, junto con las del 1, 2 y 3 de octubre, independientemente de que la del 29 de septiembre no se pudo llevar a cabo por falta de quórum) y gerundiana discusión para acabar prácticamente en lo mismo y convertirse en artículo 56 constitucional. A mayor abundamiento, el 27 de enero de 1857, los diputados Del Río, Castillo Velasco, Mariscal, Prieto, Arrijoja, García Granados, Ignacio Ramírez, Zarco y otros, presentaron la propuesta de suprimir el requisito de la vecindad, y después de otra larga discusión, el pleno la desechó por 45 votos contra 37.

En la jornada del mismo 3 de octubre se aprobaron sin discusión los artículos 61, 62 y 63 del proyecto (salvo el 62, que tuvo un voto discordante, los otros dos fueron aprobados por unanimidad), pasando como artículos 60, 61 y 59, respectivamente, de la Constitución Federal, en este tenor:

Artículo 59. Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamas podrán ser reconvénidos por ellas.

Artículo 60. El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas.

Artículo 61. El Congreso no puede abrir sus sesiones *ni ejercer su encargo*¹⁰⁶¹ sin la concurrencia de mas de la mitad del número total de sus miembros pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que ella designe.

En la citada reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, que vino a restablecer el sistema de dos cámaras con la creación del Senado, obviamente se alteraron estos tres artículos, para referirse a la llamada cámara alta, y quedar:

Artículo 59. Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvénidos por ellas.

Artículo 60. Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas sobre ellas.

Artículo 61. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que la misma ley designe.

¹⁰⁶¹ Estas cuatro palabras no venían en el texto original del proyecto; la Comisión las añadió en la sesión del 15 de octubre.

2. *De las facultades del Congreso*

Para no perder el hilo conductor, ya que hemos preferido seguir el orden del proyecto, téngase presente que el siguiente artículo del mismo proyecto que se discutió fue el 64, pero que en el texto definitivo se recorrió varios numerales hasta alcanzar el 72.

En efecto, el 6 de octubre de 1856 se comenzó a estudiar artículo 64, que como se comprenderá era de una enorme trascendencia, ya que trataba de las facultades del Congreso; para ello, García Granados pidió que se discutiera todo a la vez. Villalobos señaló que cada fracción se votara por separado. Olvera dijo que reglamentariamente no era posible; finalmente, se desechó la moción de García Granados y se procedió a discutir y aprobar cada fracción individualmente.

La primera fracción apuntaba que el Congreso tenía facultad “Para admitir nuevos Estados ó territorios á la Union federal, incorporándolos á la nacion”, lo cual fue aprobado sin discusión y por unanimidad.

La segunda señalaba: “Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre demarcacion de sus respectivos límites, ménos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso”; después de una breve aclaración de León Guzmán, también fue aprobada por unanimidad, aunque en el texto definitivo pasó como fracción IV del artículo 72 constitucional.

La misma suerte corrió la fracción tercera, que fue aprobada por unanimidad, y decía: “Para erigir los territorios en Estados cuando tengan una poblacion de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer á su existencia jurídica”, y pasó como fracción II del artículo 72 constitucional.

No sucedió lo mismo con la fracción cuarta, que sustentaba: “Para unir dos ó mas Estados ó formar otros en la comprension de los existentes, siempre que lo pidan las legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate”. Comenzó Marcelino Castañeda oponiéndose, y pidió que se regresara al sistema de la Constitución de 1824, que exigía una votación cualificada de 2/3 partes de los integrantes presentes de ambas cámaras y la autorización de las 2/3 partes de la totalidad de las legislaturas locales. Guzmán le respondió que la redacción propuesta ya atendía tanto el interés general como el local. Santos Degollado indicó que nunca una legislatura local iba a aceptar perder territorio, por lo que esa cuestión la tenían que resolver las legislaturas imparciales. Continuaron con los mismos argumentos Guzmán, García de Arellano y Mata. Manuel Z. Gómez sugirió que las peticiones las hicieran las poblaciones, no las legislaturas. Guillermo Prieto consideró

imposible que los estados quisieran anularse, sino más bien engrandecerse, y que como estaba planteado sometería el Congreso a las legislaturas de los estados. Arriaga señaló que de acuerdo con la teoría federalista, los estados son preexistentes a la federación; jamás deben unirse dos o más estados ni que uno absorba a otro.

Después de otras breves intervenciones que reiteraban lo anterior, la comisión pidió que se dividiera en dos la fracción en estudio, y quedó como primera parte “[El Congreso tiene facultad] Para unir dos ó más Estados a petición de sus respectivas legislaturas”, a lo cual Ignacio Ramírez objetó: “el artículo... da á las legislaturas la facultad de pedir la disolución a sus respectivos Estados... se vería por primera vez que un pueblo arreglaba el modo legal de suicidarse, y esto es imposible, y lo será siempre”, y “los Estados, por mas que se diga, no son preexistentes a la Constitución, donde la federación es una forma que se adopta por razón de conveniencia pública, no hay para qué poner tantas trabas como en los Estados Unidos, á las innovaciones en la división territorial”. Y así otras breves intervenciones más, hasta que se sometió a votación esta primera parte de la fracción en estudio, que fue rechazada por 49 votos contra 35.

Se continuó con la segunda parte de la fracción, de la cual se propuso esta redacción: “Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil almas, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su existencia política y oyendo en todo caso á las legislaturas de cuyo territorio se trate”; después de un breve intercambio de ideas, la asamblea la aprobó por 45 votos contra 37; sin embargo, en el texto promulgado, la fracción III del artículo 72 añadió: “y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados”, ya que al día siguiente, el diputado jalisciense Ignacio Ochoa Sánchez hubo de proponerlo, y se aprobó en la reunión del 27 de noviembre de 1857, por 52 votos contra 27 a pesar de la oposición de Ignacio Ramírez.

En la citada reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se cambió la fracción III, para quedar:

Para formar nuevos Estados dentro de los límites de la existencia, siendo necesario al efecto:

1° Que la fracción ó fracciones que pidan erigirse en Estado cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes por lo menos.

2° Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer á su existencia política.

3° Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia ó inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas á dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación relativa.

4° Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que sea pedido.

5° Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos tercios de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6° Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, con vista de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7° Si las Legislaturas de los Estados, de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por los dos tercios de las Legislaturas de los demás Estados.

Regresando a la reunión del 6 de octubre de 1856, señalaremos que se aprobó por unanimidad y sin discusión la fracción quinta, que pasó como fracción VII del artículo 72 constitucional, que decía: “Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federacion que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, é imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo”. En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se estableció en la fracción VI del nuevo apartado A del mencionado artículo 72, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, é iniciar las contribuciones que á su juicio deban decretarse para cubrir aquel.

Aunque en el mismo día 6 de octubre de 1856 se comenzó a debatir la fracción sexta, que decía: “Para contratar empréstitos sobre el crédito de la Federación y para reconocer y pagar la deuda nacional”, dado lo avanzado de la hora, se dejó para el día siguiente, no sin antes escuchar a Guillermo Prieto, quien, con mucha razón, dijo que era imposible que un congreso contratara empréstitos, y propuso que la facultad legislativa consistiera en autorizar al Ejecutivo para contratarlos. Para esto, el diputado Francisco de P. Cendejas propuso, al día siguiente, como dijimos, que se dividiera en dos partes la fracción para su estudio, y la comisión accedió a ello, y propuso una nueva redacción: “Para dar bases bajo las cuales el gobierno pueda contratar empréstitos sobre el crédito de la federacion y aprobar los mismos empréstitos”, lo cual fue aprobado por unanimidad. Lo mismo sucedió con

la segunda parte, que también se modificó, para quedar “Y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”, y transitó como fracción VIII del artículo 72 de la ley fundamental.

Inmediatamente se pasó a la fracción séptima del artículo 64 del proyecto, que rezaba: “Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de Estado á Estado se establezcan restricciones onerosas”. Con un debate parlamentario como el que suscitó esta fracción ¡es cuando podemos rescatar el prestigio de una asamblea legislativa! Comenzó Guillermo Prieto, que no en vano ya había sido ministro de Hacienda, señalando la importancia que en ese momento había adquirido el comercio, y dijo:

Conviene, pues, que el gobierno, que debe tener la ciencia de los hechos, tenga la atribucion de regularizar las tarifas para evitar los desaciertos anteriores, impedir que la cámara se convierta en liza de todos los intereses afectados por el arancel, é impedir tambien que sea ilusorio el artículo constitucional, cuando como es seguro, no alcanza el período de sesiones para formar el arancel.

... así lo mas conveniente es que el congreso tenga facultad de dar al ejecutivo bases generales para la espedicion y reforma del arancel.

Concluyó pidiendo que la fracción en estudio se dividiera en dos partes, una referida al comercio extranjero y otra al comercio interior.

León Guzmán, a nombre de la comisión, accedió a la división propuesta, y contestó a Prieto:

No conviene en que el ejecutivo pueda espedir el arancel, porque esta no es mas que una ley hacendaria, una ley de impuestos, que solo debe decretar el congreso. Si esto es difícil, no es imposible, y noto lo que presente dificultades debe abandonarse al ejecutivo.

Don Guillermo contestó narrando la experiencia en nuestro país en los últimos años, que fue de constantes vaivenes, y señaló que ello fue muy perjudicial a la Hacienda pública; añadió que en México, para colmo de males, existían los derechos diferenciales, ya que no pagaba lo mismo una mercancía introducida por una frontera terrestre a las introducidas por el puerto de Veracruz. Mata le replicó a Prieto. Pero, quizá lo más interesante que lo señalado por Ignacio Ramírez:

Así, pues, se reconoce que todo impuesto debe ser decretado por los representantes del pueblo, y se pretende que los aranceles sean obra del gobierno; se proclama la libertad de comercio, y se quieren restricciones. Tantas inconsecuencias rayan en el ridículo.

¿Puede ó no el congreso hacer aranceles? Este es todo el punto que debe examinarse. No solo puede, sino que es el único que puede hacerlos bien. Los aranceles hasta ahora han sido enigmas, escándalos, embrollos semejantes á los de la teología, y no han sido racionales porque han carecido de toda base.

Finalmente, se sometió a votación esta primera parte de la fracción, y fue aprobada por 50 votos contra 32. Inmediatamente se pasó a la segunda parte, que decía que el Congreso tendría facultades para impedir, por medio de bases generales, que en el comercio de estado a estado se establecieran restricciones onerosas. Cendejas pidió que le explicaran el sentido de ese texto, que le parecía demasiado vago. Mata le respondió: “el fin... ha sido evitar de manera eficaz, que los Estados graven los productos de otros con derechos mas altos que los suyos propios, que establezcan prohibiciones y que se haga una guerra de impuestos”. Cendejas replicó insistiendo en que era muy vago, que sería mejor que se le dieran al Congreso facultades para dar bases generales que arreglaran la legislación en lo relativo al comercio interior. Cerqueda señaló que el artículo 119 del proyecto proponía que los estados solo podían establecer contribuciones directas, no así alcabalas ni otra contribución indirecta, siendo las primeras las que afectaban al capital, y las segundas, al consumo. Después de otras intervenciones, finalmente se votó y se aprobó por 64 votos contra 16. Sin embargo, en el texto constitucional promulgado se contenía otra redacción de la fracción IX del artículo 72: “Para espedir aranceles al comercio extranjero, y para impedir por medio de bases generales, que en el comercio de estado á estado se establezcan restricciones onerosas”. Sobre este volveremos más adelante, cuando veamos lo relativo a las alcabalas.

El 8 de octubre de 1856 se analizó la fracción octava del artículo 64 del proyecto, que señalaba: “Para aprobar los tratados y convenios diplomáticos que celebre el ejecutivo”, a lo cual Francisco Zarco propuso agregarle “convenciones” al haberse convertido dicha palabra en el subterfugio que muchos gobiernos habían utilizado para comprometer al Estado mexicano internacionalmente sin la correspondiente aprobación parlamentaria; la sugerencia fue aceptada; por su parte, el diputado Ruiz propuso, además, darle facultades al Congreso para dar bases según las cuales el Ejecutivo suscribiera las obligaciones internacionales. La propuesta fue combatida por Zarco y Prieto, por impráctica, y finalmente no fue aceptada por la asamblea, de tal suerte que lo que finalmente fue la fracción XIII del artículo 72 constitucional quedó aprobado por unanimidad en los siguientes términos: “Para aprobar los tratados, convenios í convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo”.

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se señaló en la fracción I del nuevo inciso B del artículo 72 constitucional, como facultad exclusiva del Senado: “aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo con las potencias extranjeras”.

Regresando a 1856, seguidamente se pasó a considerar la fracción novena del artículo 64 del proyecto: “Para establecer casas de moneda, fijando las condiciones que esta deba tener y determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas”. Sobre este particular, nos resulta interesante la intervención de Ignacio Ramírez, quien señaló que la fabricación de moneda no es más que un arte o industria como cualquier otra, solamente que ejerce el gobierno y que contradecía el principio de extinción de monopolios aprobado antes,¹⁰⁶² y agregó:

Pretender que el gobierno pueda de su propia autoridad dar valor á la moneda, es un disparate económico, un olvido de que el dinero no es mas que una mercadería, cuyo valor se determina en el comercio por medio de comparaciones... Mayor es el error al pretender que se determine el valor de la moneda extranjera, porque esta operación la hace el comercio sin necesidad de legisladores y sin equivocarse jamas.

Parece como si se adelantara más de un siglo y medio en que el valor de las monedas lo establece la ley de la oferta y la demanda, ya que las mismas han quedado “en flotación”.

No menos razón tenía Guillermo Prieto, quien le respondió:

La diferencia que ecxiste entre la comision [de constitución] y el Sr. Ramirez depende de una apreciacion puramente científica, la comision considera la moneda como signo de todo[s] los valores, y el Sr. Ramirez la ve como mercadería. Pero de cualquier modo es indudable que es un atributo de la soberanía poner el sello en la moneda para acreditar su valor, y en esto se interesa la fé publica.

Finalmente, se sometió a la votación del Constituyente, y fue aprobado el texto propuesto por la comisión de Constitución, por 60 votos contra 20, y pasó como fracción XXIII del artículo 72 de la ley fundamental.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad y sin discusión la fracción décima del artículo 64 del proyecto, y quedó como fracción XIV del artículo 72 constitucional, en el tenor siguiente: “Para declarar la guerra

¹⁰⁶² Parece que el Nigromante ignoraba que desde el 14 de agosto anterior, a petición de Guillermo Prieto, se había establecido, como una excepción a dicho principio, la acuñación de moneda, como un monopolio estatal, según consignó el artículo 28 constitucional.

en vista de los datos que le presente el Ejecutivo”. Ahí concluyó la jornada legislativa.

Al siguiente día, 9 de octubre de 1856, se pasó a revisar la fracción undécima del artículo 64 del proyecto, que apuntaba: “Para reglamentar el modo en que se deban expedirse las patentes de corso; para declarar buenas ó malas las presas de mar y tierra, y para establecer el derecho marítimo de paz y guerra”. Fue el diputado Villalobos quien empezó manifestándose en contra del corso, “porque no es mas que un abuso, un resto de barbarie que no debe encontrar cabida en la Constitucion de un pueblo civilizado”, que el declarar buenas o malas las presas de mar correspondería a los tribunales, no al Ejecutivo, a lo cual le replicó Ponciano Arriaga que coincidía con él en que el corso es un resto de barbarie, y lo calificó de “especie de piratería”, pero que se recurre a él por necesidad, ya que las demás naciones lo establecen, y en caso de guerra nuestro país quedaría desprotegido al no tener esa facultad, que la idea no consistía en que el Ejecutivo tuviera la facultad de declarar buenas o malas las presas de mar, sino que el Legislativo solamente estableciera las bases. Zarco descalificó al corso con términos más graves.

En vista de lo poco claro que resultaba el texto en razón de la facultad de declarar buenas o malas las presas de mar, la comisión propuso esta redacción: “Para reglamentar el modo en que deban espedirse las patentes de corso; para dictar leyes segun las cuales deban declararse buenas ó malas las presas de mar y tierra, y para espedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra”.

El texto fue aprobado por 55 votos contra 25, después de un breve debate, para quedar como fracción XV de la carta magna de 1857. Se continuó con la siguiente.

La fracción duodécima decía: “Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Union y para reglamentar su organizacion y servicio”. Hubo una breve discusión, particularmente acerca de si el Congreso debería fijar anualmente el número de elementos que integrarían las fuerzas armadas; finalmente, se aprobó la redacción propuesta por la comisión, por 64 votos contra 15, y se inscribió como fracción XVIII del artículo 72.

Prosiguió la jornada parlamentaria con las siguientes dos fracciones, la decimotercera y la decimocuarta; ambas fueros aprobadas; la primera, con 77 votos contra dos, después de una breve discusión, mientras que la segunda, por unanimidad y sin discusión, trascendiendo al texto constitucional como fracciones XIX y XVI, respectivamente, del mismo artículo 72, que decían:

XIX. Para dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la guardia nacional, reservando á los ciudadanos que la formen, el nombra-

miento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla, conforme á la disciplina prescrita por dichos reglamentos.¹⁰⁶³

XVI. Para conceder ó negar la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la federacion y consentir la estacion de escuadras de dicha potencia, por mas de un mes, en las aguas de la república.

En la reforma del 13 de noviembre de 1874 se estableció en la fracción III del apartado B del artículo 72 constitucional, como facultad exclusiva del Senado:

Autorizar al ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia por más de un mes en las aguas de la República.

La reunión del 10 de octubre se comenzó aprobando sin discusión las fracciones decimoquinta, por unanimidad, la decimosexta, igual por unanimidad, y la decimoséptima, por 71 votos contra 16; y cursaron como fracciones XVII, XXI y X respectivamente, en el tenor siguiente:

XVII. Para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la república (que se modificó en 1874, como vimos arriba, para quedar como facultad exclusiva del Senado).

XXI. Para dictar leyes sobre naturalizacion, colonizacion y ciudadanía.¹⁰⁶⁴

X. Para establecer las bases generales de la legislacion mercantil.¹⁰⁶⁵

No corrió con la misma suerte la fracción decimoctava, que decía: “Para designar un lugar que sirva de residencia á los supremos poderes de la Union y variar esta residencia cuando lo juzgue necesario”, ya que el tema de la capital federal, como lo hemos visto, lo estaba analizando la comisión especial para la división territorial; por ello, el diputado Ruiz propuso que se postergara la discusión a cuando la comisión especial presentara

¹⁰⁶³ Tres días antes, el diputado Olvera había presentado un *Proyecto de Ley Orgánica para el Establecimiento de la Guardia Nacional en la República*, la cual que no fue aprobada; es más, Eduardo Ruiz informa que hasta 1902 nunca se reglamentó tal fracción. *Cfr. op. cit.*, p. 261.

¹⁰⁶⁴ En reforma constitucional del 12 de noviembre de 1909 se cambió esta fracción XXI y quedó: “Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República”.

¹⁰⁶⁵ Por reforma constitucional del 14 de diciembre de 1883 se modificó a: “Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de Minería y Comercio, comprendiendo en este último, las instituciones bancarias”.

su dictamen; Ponciano Arriaga se opuso, ya que en el caso de cambiar la ciudad sede de los poderes, ello implicaría una reforma constitucional y lo engorroso de sus trámites; se negó la moción suspensiva y continuó el debate. Cuando se iba a votar si se consideraba suficientemente discutida la fracción, cayeron en cuenta que se había perdido el quórum. En la sesión del 11 de octubre se analizó el problema de diversos decretos de la administración de Santa Anna sobre terrenos baldíos. El 12 fue domingo, y el debate sobre la fracción decimoctava prosiguió el 13; fue entonces cuando la misma comisión de Constitución propuso “convencida de las dificultades que presentaba el asunto” retirar dicha fracción, así como la siguiente, que decía: “Para el arreglo interior de los territorios”, por “tener íntimo enlace con las cuestiones de division territorial”; permiso que fue otorgado.

En cambio, la fracción vigésima, que decía: “Para fijar las reglas á que debe sujetarse la ocupacion y enajenacion de terrenos baldíos, y el precio de estos”, fue aprobada sin discusión por 68 votos contra 14, quedando como fracción XXIV del artículo 72 constitucional.

En la misma jornada se conoció la fracción vigésimo primera, que apuntaba: “Para aprobar los nombramientos que haga el ejecutivo de los ministros y agentes diplomáticos y cónsules, de los coroneles y demas oficiales superiores del ejército y armada nacional”. Zarco pidió que se continuara con lo establecido en la Constitución de 1824, en que se señalaban también a los empleados superiores de hacienda; León Guzmán, a nombre de la comisión, señaló que la misma lo había considerado, y que habían resuelto no incluirlos para que el gobierno “quedara mas espedito en materias puramente administrativas, como son las de hacienda”; Zarco insistió. Mata dijo que, una vez aprobada la fracción, si Zarco insistía en la adición, la Comisión la haría suya (García Granados propuso que no hubiera necesidad de aprobar los nombramientos de coroneles; Guzmán le respondió, y no se insistió más). La fracción fue aprobada por unanimidad, y los diputados Zarco e Ignacio Ramírez propusieron que se agregaran a los mencionados empleados superiores de hacienda, después de la palabra “cónsules”; Guillermo Prieto se pronunció en contra, y después de un breve intercambio de ideas —que ya se estaba haciendo costumbre entre estos dos personajes— se sometió a votación de la asamblea, habiendo sido aprobada por 50 votos contra 30, y pasó como fracción XII.¹⁰⁶⁶

¹⁰⁶⁶ El proyecto decía: “Para aprobar los nombramientos...”; sin embargo, en el texto constitucional señalaba “Para ratificar los nombramientos...”. Claro, la pregunta que surge ¿es lo mismo aprobar que ratificar? El *Diccionario* de la Academia Española de la Lengua dice que aprobar es “Calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien”, mientras que ratificar es “Aprobar o confirmar actos, palabras o escritos dándolos por valederos y ciertos”.

En la reforma de 1874, esta atribución pasó como exclusiva del Senado, en la fracción II del apartado B del mismo artículo.

La fracción vigésimo segunda del proyecto decía: “Para dar instrucciones para celebrar tratados”. Fernando Ortega manifestó:

Dar esta facultad al congreso, es desvirtuar el sistema diplomático que depende casi siempre del secreto, que será imposible guardar por mas de ochenta personas. Además, si el congreso da instrucciones, la potencia extranjera con quien tratemos, conocerá de antemano cuanto pretenda la República, y no quedará ninguna ventaja que obtener á la astucia y á la habilidad de los ministros de México. Por estas razones opina que la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas, debe reservarse al poder ejecutivo.

La fracción fue rechazada por 62 votos contra 20, no sin antes escuchar las voces de algunos pocos diputados que la apoyaban.

Por su parte, las fracciones vigésimo tercera y vigésimo cuarta se aprobaron sin discusión y por unanimidad. La primera apuntaba: “Para dar su consentimiento á fin de que el ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados ó territorios, fijando la fuerza necesaria”, quedando como fracción XX del artículo 72 de la ley suprema,¹⁰⁶⁷ mientras que la segunda: “Para prorogar por treinta dias útiles el primer período de sus sesiones ordinarias”, convirtiéndose en fracción XXVII del mismo precepto constitucional.

Por su parte, la fracción vigésimo quinta del proyecto fue aprobada por 82 votos contra dos, e igualmente sin discusión; ahí se señalaba: “Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias para hacer concurrir á los diputados ausentes y corregir las faltas ú omisiones de los presentes”; y quedó como fracción XVIII del artículo 72 constitucional.

La fracción XXIV de dicho precepto fue aprobada el 27 de noviembre por 79 votos contra uno, y pasó como fracción XXV del texto promulgado: “Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales de la federación”.

La fracción vigésimo sexta del proyecto, que daba facultades al Congreso para nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría, fue rechazada a sugerencia de Guillermo Prieto, quien la consideró como propia del reglamento interno, no de la ley suprema; sin embargo, posteriormente, a propuesta de Marcelino Castañeda, del 24 de noviembre de 1856, se reinsertó esa facultad, de tal suerte que en el texto constitucional apareció

¹⁰⁶⁷ En la citada reforma constitucional de 1874, esta facultad quedó como exclusiva del Senado, según la fracción IV del apartado B del artículo 72 constitucional.

como fracción XXIX; además, adicionaba a los empleados de la Contaduría Mayor, la que se organizaría según lo dispusiera la ley. En la reforma constitucional de 1874, fracción III, del apartado A del artículo 72 de la ley suprema, se señaló que era facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Vigilar por medio de una comision inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor”, y la fracción IV “nombrar á los jefes y demás empleados de la misma”.

La fracción vigésimo séptima, después de un breve intercambio de ideas entre José María Mata y Guillermo Prieto, fue aprobada por 72 votos contra 7, pasó como fracción XI, en estos términos: “Para crear y suprimir empleos públicos de la federacion, señalar, aumentar ó disminuir sus dotaciones”.

La fracción vigésimo octava decía: “Para conceder premios ó recompensas por servicios eminentes prestados á la patria ó á la humanidad”, pero la comisión, en ese momento, le agregó “y privilegios por tiempo limitado á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora”; fue aprobada sin discusión y por unanimidad, y quedó como fracción XXVI. Con ello se concluyó la sesión del 13 de octubre. Por reforma constitucional del 2 de junio de 1882, la fracción XXVI se modificó, para decir “Para conceder premios y recompensas por servicios eminentes prestados á la patria ó á la humanidad”, y se adicionó una fracción XVI del artículo 85 constitucional, que hablaba de las facultades y obligaciones del presidente de la República, en este tenor: “Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado y con arreglo á la ley respectiva, á los descubridores, inventores ó perfeccionadores de algún ramo de la industria”.

En la reunión del 13 de octubre concluyó la discusión y aprobación del artículo 64 del proyecto de Constitución. Comenzaron con la fracción vigésimo novena, que originalmente decía: “Para establecer postas y correos”, pero la misma comisión lo modificó para quedar: “Para dictar leyes sobre vías generales de comunicacion y sobre postas y correos”, la cual fue aprobada sin discusión por 77 votos contra 4, trascendiendo como fracción XXII del artículo 72 constitucional. En reforma del 20 de junio de 1908 se adicionó esta fracción, y quedó: “Para dictar leyes sobre vías generales de comunicacion y sobre postas y correos; para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas”.

Finalmente, sin discusión y por 78 votos contra 4, se aprobó la trigésima, para quedar como fracción XXX del citado artículo 72, en estos términos: “Para espedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer

efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución á los poderes de la Union”.

Mediante reforma constitucional del 24 de abril de 1896, se agregaron dos fracciones a este artículo 72:

XXXI. Para nombrar, funcionando al efecto ambas Cámaras, un presidente de la República, ya con el carácter de sustituto, ya con el de interino, en las faltas absolutas o temporales del Presidente constitucional. Así mismo la tiene para reemplazar en los respectivos casos y en igual forma, tanto al sustituto como al interino, si éstos á su vez faltaren.

XXXII. Para calificar y decidir sobre la solicitud de licencia que hiciere el Presidente de la República.

Estas fracciones fueron derogadas en la reforma del 6 de mayo de 1904.

Sobre este particular, tenemos que señalar que en la reforma constitucional de 1874 se había establecido, en la fracción II del apartado A del artículo 72, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados: “Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el presidente de la República ó los magistrados de la suprema corte de justicia; igual atribucion le compete tratándose de licencias solicitadas por el primero”. La fracción fue modificada por la mencionada reforma constitucional de 1896, para quedar, igual como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados: “Calificar y decidir sobre las renunciaciones del Presidente de la República y de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia”. Por reforma constitucional del 6 de mayo de 1904 se añadió a la fracción la figura de “vicepresidente”, que entonces se estaba volviendo a crear.

Como señalamos en páginas anteriores, el 10 de noviembre de 1856 se discutió si se cambiaba la capital de la República a la ciudad de Querétaro, e incluso se llegó a plantear llevar la capital federal a Aguascalientes y a Tlalpan; por último, el Congreso rechazó la propuesta, y Querétaro se quedó como estado, aunque se dejó en la fracción V del artículo 72 constitucional la facultad de cambiar la sede de los poderes federales al Congreso, en cuyo caso el hasta entonces Distrito Federal pasaría a ser estado del Valle de México, como hemos apuntado antes.

Como se recordará, en la sesión del 13 de octubre de 1856 se retiraron las fracciones XVIII y XIX del artículo 64 del proyecto; la segunda de ellas señalaba como facultad del Congreso: “Para el arreglo interior de los territorios”; pues bien, en la sesión del 29 de diciembre del 1856 se volvió a presentar tal cual dicha propuesta, la cual fue aprobada por unanimidad de 79 votos; sin embargo, el 7 de enero de 1857 se había propuesto que los

jefes políticos de los territorios y los individuos de las diputaciones territoriales fueran electos popularmente; la propuesta se empezó a debatir el 21 del mismo mes. José María Mata dijo que ello contrariaba al texto aprobado de la fracción XIX, y no se tomó ninguna decisión por falta de dictamen parlamentario. El 23 de enero, los diputados Del Río, Cendejas, Castillo Velasco, Prieto y Zarco propusieron que el Distrito Federal tuviera una diputación, cuyos actos estuvieran sujetos a la aprobación del Congreso de la Unión, además de un gobernador electo. La propuesta fue desechada por 56 votos contra 38.

En la reunión del 27 de enero de 1857, Ignacio Ramírez, Arriaga, Prieto, Mariscal, García Granados y otros, propusieron que independientemente de la naturaleza constitucional de la entidad política, sus ciudadanos tuvieran el derecho de nombrar popularmente a sus funcionarios y de mantener independiente la hacienda particular de las localidades; el Nigromante aclaró que se referían concretamente al Distrito Federal y al territorio de la Baja California; la iniciativa fue rechazada por el pleno al día siguiente, 28; no obstante ello, la comisión de Constitución propuso el 30 de enero de 1857, dentro de la sesión permanente del 28 al 31 del mismo mes de enero, para que quedara como facultad del Congreso General, en lugar de la ya aprobada fracción XIX del artículo 64, en estos términos: “Para el arreglo interior del distrito federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándolos rentas para cubrir sus atenciones locales”, la cual fue aprobada por 48 votos contra 31, para quedar como fracción VI del mismo artículo 72 constitucional; la fracción fue reformada el 31 de octubre de 1901 para quedar: “Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios”.

Hemos estado mencionando en repetidas ocasiones la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, incorporando, en el lugar preciso, el nuevo texto constitucional; sin embargo, como se agregaron tres incisos, inmediatamente después de la parte que hablaba de las facultades del Congreso general, consideramos oportuno insertar estos tres incisos que se añadieron en 1874:

A. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. Erigirse en colegio electoral para ejercer las facultades que la ley le señale, respecto al nombramiento de Presidente Constitucional de la República, Magistrados de la Suprema Corte y senadores por el Distrito Federal.

II. Calificar y decidir sobre las renunciaciones que hagan el Presidente de la República o los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Igual atribución le compete tratándose de licencias solicitadas por el primero.

III. Vigilar, por medio de una comisión inspectora de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

IV. Nombrar a los jefes y demás empleados de la misma.

V. Erigirse en jurado de acusación para los altos funcionarios de que trata el art. 103 de la Constitución.

VI. Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, aprobar el presupuesto anual de gastos, e iniciar las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél.

B. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

II. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del ejército y armada nacional, en los términos que la ley disponga.

III. Autorizar al Ejecutivo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites de la República, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en las aguas de la República:

IV. Dar su consentimiento para que el Ejecutivo pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados o territorios, fijando la fuerza necesaria.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido los Poderes constitucionales Legislativo y Ejecutivo de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Ejecutivo federal con aprobación del Senado, y en sus recesos con la de la Comisión Permanente. Dicho funcionario no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere.¹⁰⁶⁸

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los Poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado.

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII. Erigirse en jurado de sentencia, conforme al art. 105 de la Constitución.

C. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra.

¹⁰⁶⁸ Aquí fue donde surgió esta facultad de “desaparición de poderes”, que tan mala fama tiene en nuestro medio jurídico, por el uso y abuso que de ella se hiciera hace unos cuantos años en nuestro país.

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse entre sí y con el Ejecutivo de la Unión por medio de comisiones de su seno.
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias, con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

3. *De la iniciativa y formación de las leyes*

Regresando al Constituyente de 1856-1857, al iniciar la sesión del 14 de octubre de 1856, el diputado Francisco Villalobos propuso, y se aceptó, que todos los artículos relativos a la formación de las leyes se discutieran en lo general, correspondiente a los artículos 66 a 69 del proyecto.

Previamente se debatió el artículo 65 del proyecto, que señalaba: “El derecho de iniciar leyes compete: al presidente de la Union, a los diputados al congreso federal, y á las legislaturas de los Estados”. El diputado Ruiz propuso que se incluyera al Poder Judicial, lógicamente de la Federación. Arriaga y Moreno se opusieron, y finalmente fue aprobado por unanimidad, como venía el proyecto, quedando como artículo 65 de la Constitución; no obstante ello, tramitaron la sugerencia de Ruiz como propuesta de adición al precepto, lo cual fue turnado a la comisión, sin que finalmente haya sido aprobado por el pleno. En la reforma de 1874 se agregó, junto a los diputados, a los senadores.

A continuación, en la misma sesión, se conocieron en su conjunto los mencionados artículos 66 a 69 del proyecto, que ordenaban:

Art. 66. Las iniciativas ó proyectos que se presenten al congreso de la Union deben, para ser leyes, tener los requisitos siguientes: 1º Dictámen de la comision respectiva. 2º Tres discusiones que tendrán lugar, la primera cuando determine el presidente del congreso, en los términos que disponga el reglamento; la segunda, diez dias después de concluida la primera, y la tercera, en el tiempo que designa la fraccion 4ª de este artículo. 3º Aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes en votacion nominal, cuando la opinion del ejecutivo fuere favorable al proyecto, y de dos tercios cuando dicha opinion fuere contraria. 4º Concluido el segundo debate se pasará inmediatamente al ejecutivo el proyecto de ley para que en el término de ocho dias exprese por escrito su opinion acerca de él. La tercera discusion tendrá lugar luego que el ejecutivo haya devuelto el proyecto de ley y con presencia de la opinion que sobre él haya emitido.

Art. 67. En vista de las observaciones del ejecutivo, la comision podrá adicionar ó reformar su dictamen; pero en este caso se necesita un cuarto debate respecto á los artículos reformados ó adicionados, y despues del último será la votacion.

Art. 68. Si pasados los ocho dias de que se habla en la fracción 4ª del artículo 66 el ejecutivo no emite su opinion por escrito, el congreso procederá á la última discusion, y en este caso el voto de aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes, bastará para que el proyecto tenga carácter de ley.

Art. 69. Cuando la diputacion de algun Estado, por unanimidad de sus individuos presentes, pidiere que una ley, ademas de la votacion establecida en los artículos anteriores, se vote por diputaciones, se verificará así, y la ley solo tendrá efecto si fuere aprobada en ambas votaciones.

El primero en hacer uso de la palabra fue Francisco Zarco, quien calificó al sistema propuesto para la formación de leyes como “lento, embarazoso, á propósito para que el ejecutivo predomine sobre la asamblea, y para que las leyes nunca espresen la voluntad de las mayorías”, y pidió declarar “sin lugar a votar”; es decir, rechazar la propuesta, lo cual fue respondido por el doctor José María Mata, como miembro de la comisión, extrañándose de que los defensores de que se incorporara al texto constitucional la figura del Senado rechazaran, en ese momento, los mismos argumentos que habían movido a los miembros de la comisión a postular ese procedimiento; por su parte, el diputado Olvera señaló que en este tema era donde se echaba de menos la ausencia del Senado, pero que habiéndose adoptado el principio de asamblea única, valía más “dejar espedita á la asamblea única, y no nulificandola oponiéndole el veto”, que el método de votación por diputaciones “no llenará el objeto con el que se propone, sino que á ellas se apelará para hacer triunfar cualquier intriga, sin tener en cuenta el principio federalista”. Moreno dijo: “en esta vez la comision ha perdido la brújula” y otras cosas más en contra del proyecto. Después que León Guzmán hizo uso de la voz, en apoyo a lo propuesto, se levantó la sesión, en razón de la hora.

En la reunión del 15 de octubre, el diputado García Granados señaló: “Tantas moratorias para la expedicion de las leyes, harán imposible la accion legislativa en casos urgentes”, y en relación con la votación por diputaciones, como había entidades con un solo diputado, éste ejercería una especie de veto para frustrar la voluntad de la mayoría. Zarco insistió y amplió sus argumentos. Mata les respondió.

A nuestro entender, quien estuvo más preciso fue Francisco Villalobos, quien sintetizó en tres puntos los reparos que suscitaba el sistema propuesto: “primera, la falta de una entidad reguladora en los conflictos que puedan suscitarse entre el ejecutivo y el legislativo; segunda, el veto absoluto

que cree anti-democrático; y tercera, el método embarazoso y tardío que se adopta para las discusiones”.

Finalmente, León Guzmán, a nombre de la comisión, “declara que la comisión reconoce todas las dificultades que el asunto presenta” que la misma comisión, estimando en todo su valor las objeciones presentadas, deseaba examinarlas, y pidió permiso para retirar los artículos en estudio —66, 67, 68 y 69— y así poder presentar una nueva propuesta, lo cual fue aceptada por el pleno.

Así fue como el 22 de noviembre de 1856 se presentó una propuesta de artículo 66 en estos términos:

Las iniciativas ó proyectos de ley deberán sujetarse á los trámites siguientes: 1º Dictámen de comision. 2º Dos discusiones: la primera se verificará el día que designe el presidente del congreso conforme á reglamento; la segunda tendrá lugar tres días después de cumplido el plazo de la fracción 4ª se señala al gobierno para emitir su informe. 3º Aprobacion de la mayoría absoluta de los diputados presentes. 4º Inmediatamente después de concluida la primera discusión, se mandará al ejecutivo copia autorizada del espediente, para que en término de siete días manifieste su opinion por escrito ó espese que no usa esa facultad.

Fue el diputado potosino Francisco J. Villalobos el primero en oponerse a esta nueva propuesta, en estos términos:

No se habian salvado las dificultades que la formacion de las leyes presentaba, que la comision, huyendo de un abismo, se habia puesto al borde de otro; que los trámites del dictámen de comision, del intervalo entre las dos discusiones, del envío del espediente al ejecutivo, de las adiciones y reformas al dictámen, son detalles que deben fijar en el reglamento de debates, y que no merecen figurara en la Constitucion. En la cuestion del veto, la comision ha ido mas léjos que sus opositores en el debate anterior; lo ha suprimido del todo, y tiene en contra el parecer de todos los publicistas de nota.

Le contestó León Guzmán, quien señaló que no objetaría todo lo expresado por Villalobos, ya que solo se estaba discutiendo el artículo 66; que él consideraba que era indispensable el dictamen de la correspondiente comisión, y las dos discusiones para el mayor acierto, que el voto de la mayoría no podía ser motivo de disputa, y el parecer del Ejecutivo era fundamental, ya que éste “tiene la ciencia de los hechos, reúne conocimientos practicos y ha de apreciar mejor las dificultades é inconvenientes de las leyes que quieran espedirse”; se opuso al veto por romper la división de poderes, que bastaba solo el informe del Ejecutivo.

Zarco señaló que la nueva propuesta no satisfacía las objeciones que había planteado a la primera redacción, que eran el resultado de la supresión del Senado, que se acordó con precipitación y apasionadamente, y pidió que se reconsiderara; esta opinión fue criticada por Espiridión Moreno, quien también rebatió a Villalobos. Guillermo Prieto recomendó volver a pensar la supresión del Senado. Volvieron Guzmán y Villalobos a la carga; insistiendo en sus argumentos, este último no atacó los trámites como innecesarios, “sino como dislocados”, ya que, por ejemplo, el dictamen de comisiones debe estar en un reglamento, no en la Constitución, que el veto no rompe el principio de la división de poderes, que la experiencia histórica está a favor y es un freno a los abusos del Legislativo. José María Mata le respondió. Zarco retomó sus puntos de vista. Aranda apoyó la nueva propuesta.

Relata la *Historia del Congreso*,¹⁰⁶⁹ que don Ignacio Ramírez “pronunció una de sus mas fluidas y brillantes improvisaciones, haciendo trizas el artículo de la comision”. Realmente creemos que Zarco se excedió en elogios al Nigromante. El debate continuó principalmente en torno a retomar la restauración del Senado, debate farragoso y sin mucho futuro, ya que la asamblea había tomado su decisión al respecto. Francisco Díaz Barriga pidió continuar la discusión del artículo sin mezclar el tema del Senado; Ruiz, en efecto, volvió sobre el contenido del artículo 66, a lo cual Mata le respondió con una nueva propuesta en los siguientes términos:

Las iniciativas ó proyectos que se presenten al congreso de la Union, deben, para ser leyes, tener los requisitos siguientes:

1° Dictámen de comision.

2° Una ó dos discusiones, en los términos que espresen las fracciones siguientes:

3° La primera discusion se verificará en el dia que designe el presidente del congreso, conforme á reglamento.

4° Concluida esta discusion se pasará al ejecutivo copia del espediente para que manifieste en el término de siete dias su opinion, ó espresese que no usa de esa facultad.

5° Si la opinion del ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin mas discusion, á la votacion del negocio.

6° Si dicha opinion discrepa en todo ó en parte, volverá el espediente á la comision para que con presencia de las observaciones del gobierno ecsamine de nuevo el negocio.

7° El nuevo dictámen sufrira nueva discusion y combatida esta, se procederá á la votacion.

¹⁰⁶⁹ Vol. II, p. 579.

8° Aprobación de la mayoría absoluta de los diputados presentes.

Se sometió a votación la nueva propuesta, y fue aprobada por 49 votos contra 31; pasó como artículo 70 de la Constitución.

Se retiró el artículo 67 del proyecto, al estar incluido su contenido en el anterior.

Se continuó con la nueva propuesta de artículo 68, que decía: “En caso de urgencia notoria, que será calificada por el voto de dos tercios de los diputados presentes, el congreso podrá estrechar ó dispensar los trámites establecidos en el artículo 66 [70]”. El numeral fue aprobado prácticamente sin discusión por 57 votos contra 24, y pasó como artículo 71 constitucional.

La nueva redacción propuesta del artículo 69 señalaba:

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comisiones: las que presentaren los diputados se sujetarán á los trámites que designe el reglamento.

Ruiz preguntó por la facultad de la Suprema Corte de presentar iniciativas de ley. Mata le respondió que se estaban estudiando únicamente las nuevas redacciones de los artículos retirados. Se procedió a votar y se aprobó por 79 votos contra uno. Trascendió como artículo 66 de la carta magna de 1857. En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se añadió a los senadores, después de los diputados.

Esa reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, al restaurar el Senado, vino a resolver muchas de las cuestiones planteadas en el Congreso Constituyente respecto al procedimiento legislativo; por ello, éste se tenía que modificar radicalmente, como de hecho lo hicieron en 1874 los nuevos artículos 70 y 71 de la ley suprema, para quedar:

Art. 70. la formacion de las leyes y de los decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepcion de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones ó impuestos, ó sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

Art. 71. Todo proyecto de ley ó de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones á la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado ó suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.

C. El proyecto de ley ó de decreto desechado en todo ó en parte por el Ejecutivo, deberá ser de acuerdo con sus observaciones á la Cámara de su origen. Deberrá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la á la Cámara revisora. Si por esta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley ó decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley ó de decreto serán nominales.

D. Se algún proyecto de ley ó de decreto fuere desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de origen con las observaciones que aquella le hubiere hecho. Si examinado de nuevo fuere aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobase por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobase no podrá volver á presentarse hasta las sesiones siguientes.

E. Si un proyecto de ley ó de decreto fuere sólo desechado en parte, ó modificado ó adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado ó sobre las reformas o adiciones, sin poder alterar en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Pero si las adiciones ó reformas hechas por la Cámara revisora fueren desechadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverá á aquella para que tome en consideración las razones de esta; y si por mayoría absoluta de los votos presentes se desechare en esta segunda revisión dichas adiciones ó reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; mas si la Cámara revisora insistiere por la mayoría absoluta de votos presentes en dichas adiciones ó reformas, todo el proyecto no podrá volver á presentarse sino hasta las sesiones siguientes, á no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley ó decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados ó reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma ó derogación de las leyes ó decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Ambas Cámaras residirán en un mismo lugar, y no podrán trasladarse á otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si

conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo ó lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

H. Cuando el Congreso general se reúna en sesiones extraordinarias, se ocupará exclusivamente del objeto ú objetos designados en la convocatoria; y si no los hubiere llenado el día en que deben abrirse las sesiones ordinarias, cerrará sin embargo aquellas, dejando los puntos pendientes para ser tratados en éstas.

El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones á las resoluciones del Congreso, cuando éste prorrogue sus sesiones ó ejerza funciones de cuerpo electoral ó de jurado.

Regresando a la sesión del 15 de octubre de 1856, en esta se continuó el análisis de los siguientes artículos en consideración; así, se conoció y se aprobó sin discusión el artículo 70 del proyecto, por 76 votos contra tres. El texto decía: “Todo proyecto de ley que fuere desechado por el congreso, no podrá volver á presentarse en las sesiones del año”, y pasó como artículo 67 de la Constitución.

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, que como se recordará restableció el bicameralismo, se modificó este precepto, para quedar: “Todo proyecto de ley o de decreto¹⁰⁷⁰ que fuere desechado en la Cámara de su origen antes de pasar a la revisora, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año”.

Regresando al Constituyente de 1856-1857, posteriormente, la comisión retiró el artículo 71 del proyecto, pues el principio ya estaba contenido en el artículo 62 del mismo proyecto, que había trascendido como artículo 61 constitucional:¹⁰⁷¹

El Congreso no puede abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia de mas de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que ella designe.

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se modificó este precepto, para quedar como mencionamos antes:

¹⁰⁷⁰ En la misma reforma se modificó el artículo 64 constitucional, para cambiar “ley ó acuerdo económico” por “ley o decreto” .

¹⁰⁷¹ Señalamos antes que en esta oportunidad, 15 de octubre, se pidió y se obtuvo que se agregaran las palabras “ni ejercer sus funciones” después de “sesiones”, para entender mejor el precepto.

Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su encargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler á los ausentes bajo las penas que la misma ley designe.

Luego vino la aprobación sin discusión y por 78 votos contra uno, del artículo 72 del proyecto, que señalaba: “A la apertura de sesiones del congreso asistirá el presidente de la Union y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del congreso contestará en términos generales”, el precepto trascendió como artículo 63 constitucional.

A continuación se presentó el artículo 73 del proyecto, que ordenaba: “El congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias; el primero comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre, y el segundo, improrrogable, comenzará el 1º de Abril y terminará el último del Mayo”. Después de un breve intercambio de ideas intrascendentes, el artículo fue aprobado por 74 votos contra seis, y pasó como artículo 62 de la ley suprema. Este precepto también fue modificado en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, para quedar:

El Congreso tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias: el primero, prorrogable hasta por treinta días útiles, comenzará el 16 de Septiembre y terminará el 15 de Diciembre; y el segundo, prorrogable hasta por quince días útiles, comenzará el 1º de Abril y terminará el último día del mes de Mayo.

La reunión del 15 de octubre de 1856 siguió su decurso, y se aprobaron por unanimidad y sin discusión los artículos 74, 75 y 76 del proyecto, que pasaron como 68, 69 y 64, respectivamente, de la Constitución Federal de 1857, en este tenor:

Art. 68. El segundo periodo de sesiones se destinará de toda preferencia al examen y votacion de los presupuestos del año fiscal siguiente: á decretar las contribuciones para cubrirlos y á la revision de la cuenta del año anterior que presente el Ejecutivo.

Art. 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo al Congreso el proyecto de presupuesto al año prócsimo venidero y la cuenta del año anterior. Uno y otro pasarán á una comision compuesta de cinco representantes nombrados en el mismo dia, la cual tendrá obligacion de ecsaminar ambos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesion del segundo periodo.

Art. 64. Toda resolución del Congreso no tendrá otro carácter que el de ley o acuerdo económico. Las leyes se comunicarán al Ejecutivo firmadas por el presidente y dos secretarios, y los acuerdos económicos por solo dos secretarios.

En la reforma constitucional de 1874 se modificaron los artículos 69 y 64, para quedar:

Art. 69. El día penúltimo del primer periodo de sesiones presentará el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuestos del año próximo siguiente y las cuentas del anterior. Estas y aquél pasarán a una comisión de cinco representantes, nombrada en el mismo día, la cual tendrá obligación de reconocer dichos documentos y presentar dictamen sobre ellos en la segunda sesión del segundo periodo.

Art. 64. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o de decreto. Las leyes y decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:” (texto de la ley o decreto).

4. *La Diputación [Comisión] Permanente*

Sabemos que en el texto original del proyecto se preveía, en el título cuarto, artículos 103 y 104, la existencia de un “Consejo de Gobierno” integrado por un diputado por cada estado y territorio, nombrados por el Congreso, que funcionaría durante los recesos del mismo Congreso, con algunas facultades necesarias para la buena marcha del poder público en los mencionados recesos. Sin embargo, en la sesión del 30 de octubre de 1856, cuando correspondía conocer ese par de preceptos, la comisión de Constitución manifestó que modificaba su parecer, en el sentido de cambiar el nombre a “Diputación Permanente” y también modificar y reducir de seis a cinco las facultades del mismo; en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 se le cambió el nombre por “Comisión Permanente”.

Recordemos cómo en la Constitución de 1824 se había previsto la existencia de una extraña institución, que se denominaba “Consejo de Gobierno”, integrado por un senador por cada estado, que tenía no solo las facultades de un organismo del Congreso que funcionaba durante los recesos de éste con el fin de desahogar los asuntos urgentes que no tenían que ser forzadamente aprobados por el Congreso en su totalidad, sino, además, de órgano de consulta y de control y vigilancia del cumplimiento de la preceptiva

constitucional; por su parte, las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 prefirieron el sistema de “diputación permanente”; ahora, sin llegar a los extremos de 1824, parecía que se regresaba al antiguo modelo, aunque sin tantas atribuciones.

Por ello, nos parece lógico que la propia comisión haya cambiado su criterio y propuesto una nueva redacción de esos artículos, que finalmente pasaron como artículos 73 y 74 constitucionales, y dentro de la sección del Poder Legislativo, párrafo cuarto. Los preceptos señalaban:

Art. 73. Durante los recesos del Congreso de la Union, habrá una diputacion permanente compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el Congreso la víspera de la clausura de sesiones.

En la reforma de 1874, dicho precepto fue reformado para quedar:

Art. 73. Durante los recesos del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Art. 74. Las atribuciones de la diputacion permanente son las siguientes:

Prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional en los casos de que habla el artículo 72, fracción 20.

Acordar por sí sola, ó á peticion del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso á sesiones extraordinarias.

Aprobar en su caso los nombramientos á que se refiere el art. 85, fracción 3ª.

Recibir el juramento al presidente de la república y á los ministros de la Suprema Corte de Justicia en los casos prevenidos por esta Constitucion.

Dictaminar sobre todos los asuntos que queden sin resolución en los expedientes, á fin de que la legislatura que sigue tenga desde luego de que ocuparse.

La misma reforma de 1874 modificó la fracción II para quedar:

II. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, oyéndolo en el primer caso, la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara, á sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.

En la reforma de 1904 se especificó que estas facultades de la Comisión Permanente eran sin perjuicio de las demás que le confería la Constitución.

V. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1. Integración

En la misma fecha, 15 de octubre de 1856, se comenzó a analizar la sección segunda del título tercero de la ley suprema de 1857, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, y se aprobó por unanimidad y sin discusión su primer artículo, que en el proyecto correspondía al 77, y en el texto constitucional al 75, el cual señalaba: “Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Se siguió con el artículo 78 del proyecto, que decía: “Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país al tiempo de verificarse esta”, a lo cual la comisión agregó el requisito de no pertenecer al estado eclesiástico. Aquí la breve discusión se centró en la conveniencia de exigir el requisito de residencia; finalmente, la asamblea aceptó el texto propuesto, y pasó como artículo 77 de la Constitución.

La reunión del 16 de octubre se dedicó totalmente a la discusión del artículo 79 del proyecto, y no se terminó ahí, sino al día siguiente, y no era para menos, ya que se debatía si la elección del presidente de la República sería directa o indirecta, lo cual, además, representaba el volver sobre la cuestión de la elección indirecta que se había dado tratándose de la selección de diputados. Cuando se iba a someter a votación el artículo, cayeron en cuenta que se había roto el quórum, por lo que se dejó ello para el día siguiente. Extrañamente, en la *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, de don Francisco Zarco, que es la que hemos venido siguiendo cuidadosamente para la redacción de este trabajo, al no contar con las actas de los debates —que al parecer se quemaron en el incendio que sufrió la Cámara de Diputados en 1909—, vemos que no se consignó la mencionada sesión del 17 de octubre;¹⁰⁷² sin embargo, gracias al trabajo de don Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*,¹⁰⁷³ sabemos que ese día se aprobó el texto propuesto por la comisión, por 52 votos contra 29, y pasó como artículo 76 de la carta magna: “la elección del presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral”. Es más, en esa reunión se tomaron otras importantes resoluciones, que señalaremos a continuación.

¹⁰⁷² *Op. cit.*, vol. II, pp. 459 y 460.

¹⁰⁷³ *Op. cit.*, t. IV, p. 808.

En efecto, por informes de Montiel y Duarte sabemos que en esa misma jornada del 17 de octubre de 1856, aparentemente se aprobó sin discusión el artículo 80 del proyecto, que decía: “El presidente entrará á ejercer sus funciones el 16 de Setiembre, y durará en su encargo cuatro años”; no obstante ello, el 29 de diciembre de 1856, la comisión de Ley Electoral propuso que se cambiara la fecha de inicio del mandato al 1º de diciembre, por una razón muy sencilla: si el Congreso abría sesiones el 16 de septiembre, y el propio Congreso tenía que calificar la elección presidencial, no daría tiempo para que se sucedieran cronológicamente ambos eventos, quedando en consecuencia el artículo 78 constitucional: “El presidente entrará á ejercer sus funciones el 1o. de Diciembre y durará en su encargo cuatro años”.

Este precepto constitucional sufrió varias reformas durante los sesenta años que estuvo en vigor la ley suprema de 1857, en razón de contener el principio de la no reelección presidencial. En efecto, por reforma del 5 de mayo de 1878, iniciada por Porfirio Díaz, y como resultado del Plan de Tuxtepec (1876), se prohibió la reelección inmediata; por reforma del 21 de octubre de 1887 se volvió a cambiar para permitir la reelección inmediata, pero solo por una vez, paradójicamente para permitir la reelección de Porfirio Díaz, quien se había levantado en armas en 1876 con la bandera de “no reelección”; en la reforma del 20 de diciembre de 1890 se quitó la limitación de una sola reelección, para dejarla sin ninguna limitación, claro, también por causa de don Porfirio; en la reforma del 6 de mayo de 1904 se volvió a cambiar, ahora para ampliar de cuatro a seis años el mandato presidencial y crear la figura de vicepresidente; finalmente, la reforma del 7 de noviembre de 1911, producto del triunfo del levantamiento de Francisco I. Madero, cuya bandera fue, junto con el sufragio efectivo, la de la no reelección, para establecer ésta de manera contundente y absoluta. “El presidente y el vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1º de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos”.

El 17 de octubre también se aprobó sin discusión por 77 votos contra dos el artículo 81 del proyecto, que pasó como 79 constitucional: “En las faltas temporales del presidente de la república, y en la absoluta¹⁰⁷⁴ mientras se presenta el nuevamente electo, entrará á ejercer el poder el presidente de la suprema corte de justicia”.

¹⁰⁷⁴ En el texto del proyecto se decía “perpetua”, pero por observación de Santos Degollado, en la discusión del siguiente artículo, se cayó en cuenta que no era preciso ese término, ya que el encargo del presidente era temporal; por ello se aprobó por unanimidad que en ambos artículos dijera “absoluta” en vez de “perpetua”.

Comenta Javier Moctezuma Barragán¹⁰⁷⁵ que la única disposición de la Constitución de 1857 que incomodaba a don Ignacio L. Vallarta era la que hacía del presidente de la Suprema Corte el vicepresidente de la República, y por ello en la campaña de Vallarta para presidente del alto tribunal había prometido, el 23 de diciembre de 1876, promover la reforma al artículo 79 constitucional; una vez alcanzada la presidencia, logró que Porfirio Díaz presentara la correspondiente iniciativa de reforma constitucional el 2 de abril de 1877; así fue como, el 3 de mayo de 1882, se cambió el sistema de suplencia del presidente de la República, al reformar el artículo 79 constitucional, para quedar:

Art. 79. En las faltas temporales del Presidente de la República y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente, en los períodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurra dichas faltas.

A. El presidente y vicepresidente del Senado y de la Comisión Permanente no podrán ser reelectos para esos cargos sino después de un año de haberlos desempeñado.

B. Si el periodo de sesiones del Senado o de la Comisión Permanente comenzare en la segunda quincena de un mes, las faltas del presidente de la República serán cubiertas por el presidente o vicepresidente que haya funcionado en el Senado o en la Comisión Permanente durante la primera quincena del propio mes.

C. El Senado y la Comisión Permanente renovarán, el día último de cada mes, su presidente y vicepresidente. Para estos cargos, la Comisión Permanente elegirá, alternativamente, en un mes dos diputados, y en el siguiente dos senadores.

D. Cuando la falta del Presidente de la República sea absoluta, el funcionario que entre a sustituirlo constitucionalmente deberá expedir, dentro del término preciso de quince días, la convocatoria para proceder a la nueva elección, que se verificará en el plazo de tres meses, y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución, el Presidente interino no podrá ser electo propietario en las elecciones que se verifiquen para poner fin a su interinato.

E. Si por causa de muerte o cualquier otro motivo no pudiesen de un modo absoluto sustituir al presidente de la República los funcionarios a quienes corresponda, según estas reformas, lo sustituirá, en los términos prevenidos, el ciudadano que haya sido presidente o vicepresidente en ejercicio del Senado o de la Comisión Permanente, en el mes anterior al en que ellos desempeñaron estos oficios.

¹⁰⁷⁵ En *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, p. 235.

F. Cuando la falta absoluta del presidente de la República ocurra dentro de los seis meses últimos del periodo constitucional, terminará éste el funcionario que sustituya al presidente.

G. Para ser presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento.

H. Si la falta del presidente de la República ocurriese cuando estén funcionando a la vez la Comisión Permanente y el Senado en sesiones extraordinarias, entrará a suplirla el presidente de la Comisión, en los términos señalados en este artículo.

I. El vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente entrarán a desempeñar las funciones que este artículo les confiere, en las faltas absolutas del Senado o de la Comisión Permanente, y en las temporales, solo mientras dure el impedimento.

J. El presidente nuevamente electo entrará a ejercer sus funciones a más tardar sesenta días después de la elección. En caso de no estar reunida La Cámara de Diputados, será convocada a sesiones extraordinarias para hacer la computación de votos dentro del plazo mencionado.

Después de la lectura de la lamentable redacción del artículo precedente, podemos congratularnos de que nunca se haya echado mano del mecanismo que establecía este precepto, pues estamos seguros de que hubiera ocasionado más confusiones que certezas. Afortunadamente, por reforma del 24 de abril de 1896, se modificó radicalmente el artículo de mérito, para quedar:

Art. 79. I. En las faltas absolutas del Presidente, con excepción de la que proceda la renuncia, y en las temporales, con excepción de la que proceda la licencia, se encargará desde luego del Poder Ejecutivo el Secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, el Secretario de Gobernación.

II. El Congreso de la Unión se reunirá en sesión extraordinaria al día siguiente, en el local de la Cámara de Diputados con asistencia de más de la mitad del número total de los individuos de ambas Cámaras, fungiendo la Mesa de la Cámara de Diputados. Si por falta de quórum u otra causa no pudiere verificarse la sesión, los presentes compelerán diariamente a los ausentes, conforme a la ley, a fin de celebrar sesión lo más pronto posible.

III. En esta sesión se elegirá Presidente sustituto, por mayoría absoluta de los presentes y en votación nominal y pública; sin que pueda discutirse en ella proposición alguna, ni hacerse otra cosa que recoger la votación, publicarla, formar el escrutinio y declarar el nombre del electo.

IV. Si ningún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos, se repetirá la elección entre los dos que tuviesen mayor número, y quedará electo el que hubiere obtenido dicha mayoría. Si los competidores hubiesen

tenido igual número de votos y al repetirse la votación se repitiere el empate, la suerte decidirá quién deba ser el electo.

V. Si hay igualdad de sufragios en más de dos candidatos, entre ellos se hará la votación; pero si hubiere al mismo tiempo otro candidato que haya obtenido mayor número de votos, se le tendrá como primer competidor, y el segundo se sacará por votación de entre los primeros.

VI. Si no estuviere en sesiones el Congreso, se reunirá sin necesidad de convocatoria el 4º día siguiente al de la falta, bajo la dirección de la Mesa de la Comisión Permanente, que esté en funciones, y procederá como queda dicho.

VII. En caso de falta absoluta por renuncia del Presidente, el Congreso se reunirá en la forma expresada para nombrar al sustituto, y la renuncia no surtirá sus efectos, sino hasta que quede hecho el nombramiento y el sustituto preste la protesta legal.

VIII. En cuanto a las faltas temporales, cualquiera que sea su causa, el Congreso nombrará un Presidente interino, observando el mismo procedimiento prescrito para los casos de la falta absoluta. Si el Presidente pidiere licencia, propondrá al hacerla al ciudadano que deba reemplazarlo, y concedida que sea, no comenzará a surtir sus efectos sino hasta que el interino haya protestado, siendo facultativo por parte del Presidente hacer o no uso de ella o abreviar su duración. El interino ejercerá el cargo tan sólo mientras dure la falta temporal.

La solicitud de licencia se dirigirá a la Cámara de Diputados, la cual la pasará inmediatamente al estudio de la Comisión respectiva, citando a la vez a la Cámara de Senadores para el siguiente día a sesión extraordinaria del Congreso, ante quien dicha Comisión presentará su dictamen.

La proposición con que este dictamen concluya, en caso de ser favorable, comprenderá en un solo artículo de decreto, que se resolverá por una sola votación, el otorgamiento de la licencia y la aprobación del propuesto.

IX. Si el día señalado por la Constitución no entrare a ejercer el cargo de Presidente el elegido por el pueblo, el Congreso nombrará desde luego Presidente interino. Si la causa del impedimento fuere transitoria, el interino cesará en las funciones presidenciales cuando cese dicha causa y se presente a desempeñar el cargo el Presidente electo. Pero si la causa fuere de aquellas que producen imposibilidad absoluta, de tal manera que el Presidente electo no pudiere entrar en ejercicio durante el cuatrienio, el Congreso, después de nombrar al Presidente interino, convocará sin dilación a elecciones extraordinarias. El Presidente interino cesará en el cargo tan luego como proteste el nuevo Presidente electo, quien terminará el período constitucional. Si la acefalía procediere que la elección no estuviere hecha o publicada el 1º de diciembre, se nombrará también Presidente interino, el cual desempeñará la Presidencia mientras quedan llenados esos requisitos y proteste el Presidente electo.

X. Las faltas del Presidente sustituto y las del interino se cubrirán también de la manera prescrita, salvo, respecto del segundo, el caso de que el Presidente constitucional temporalmente separado, vuelva al ejercicio de sus funciones.

Art. 80. Si la falta del Presidente fuere absoluta, el sustituto nombrado por el Congreso terminará el período constitucional.

Art. 82. Tanto para ser Presidente sustituto como para ser Presidente interino, son indispensables los requisitos que exige el art. 77.

En la reforma constitucional del 6 de mayo de 1904 se le dio otra orientación al artículo 79 constitucional, ya que el sistema de sustitución del titular del Poder Ejecutivo Federal se trasladó al artículo 81, y en el 79, propiamente, se volvió a crear la figura de vicepresidente, en los siguientes términos:

Art. 79. Los electores que designen al Presidente de la República, elegirán también, el mismo día y de igual modo, en calidad de vicepresidente a un ciudadano en quien concurran las condiciones que para el presidente exige el artículo 77.

El vicepresidente de la República será presidente nato del Senado, con voz, pero sin voto, a no ser en caso de empate. El vicepresidente podrá, sin embargo, desempeñar algún cargo de nombramiento del Ejecutivo, y en este caso, lo mismo que en sus otras faltas, será substituido en la presidencia del Senado de la manera que disponga la ley respectiva.

Continuando con el debate de la carta magna de 1857, en la sesión del 17 de octubre de 1856 se siguió con el artículo 82 del proyecto, que decía: “Si la falta del presidente fuere perpetua [absoluta], se procederá á nueva eleccion, con arreglo a lo dispuesto en el art. 79 [76] (o sea por elección indirecta), y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el 16 de Setiembre del cuarto año siguiente al de su eleccion”; como señalamos antes, en la sesión del 29 de diciembre de 1856, por sugerencia de la comisión de Ley Electoral, también se cambió la redacción de este precepto después de aprobado, para que en vez de “16 de septiembre” dijera “30 de noviembre”, aunque finalmente apareció “hásta el día último de Noviembre”, como quedó en el artículo 80 constitucional.

En la reforma constitucional del 3 de octubre de 1882 se cambió la redacción del artículo 80, para quedar: “En la falta absoluta del presidente, al nuevamente electo se le computará su período desde el 1º de diciembre del año anterior al de su elección, siempre que no haya tomado posesión de su encargo en la fecha que determina el artículo 78”; el precepto a su vez fue

cambiado por reforma del 24 de abril de 1896, para decir: “Si la falta del presidente fuere absoluta, el sustituto nombrado por el Congreso terminará el período constitucional”; para, finalmente, quedar por reforma del 6 de mayo de 1904:¹⁰⁷⁶

Quando el presidente de la República no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ya en él ocurra su falta absoluta, o se le conceda licencia para separarse de sus funciones, el vicepresidente de la República asumirá el ejercicio del Poder Ejecutivo, por ministerio de la ley, sin necesidad de nueva protesta.

Si la falta del presidente fuere absoluta, el vicepresidente le sustituirá hasta el fin del periodo para el que fue electo, y en los demás casos, hasta que el presidente se presente a desempeñar sus funciones.

También, en esa reunión, se aprobó sin discusión y por unanimidad el artículo 83 del proyecto, que pasó como 81 de la ley fundamental, en estos términos: “El cargo de presidente de la Unión solo es renunciable por causa grave, calificada por el Congreso ante quien se presentará la renuncia”.

Este artículo 81 fue radicalmente reformado el 6 de mayo de 1904, para quedar:

Art. 81. Si al comenzar un período constitucional no se presentaren el Presidente ni el Vicepresidente electos, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1° de diciembre, cesará sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo en calidad de Presidente interino, el Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere o estuviere impedido, uno de los demás Secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número.

De la misma manera se procederá cuando en caso de falta absoluta o temporal del Presidente no se presentare el Vicepresidente, cuando a éste se le conceda licencia para separarse de sus funciones, si las estuviere desempeñando, y si en el curso de un período ocurriere la falta absoluta de ambos funcionarios.

En caso de falta absoluta del Presidente y del Vicepresidente, el Congreso de la Unión, o en sus recesos la Comisión Permanente, convocará desde luego a elecciones extraordinarias.

Quando la falta de uno y otro funcionario tuviere lugar en el último año del período constitucional, no se dará tal convocatoria, sino que el Secretario que desempeñe el Poder Ejecutivo seguirá encargado de él hasta la toma de

¹⁰⁷⁶ Se le agregó lo preceptuado por el original artículo 82 constitucional.

posesión del nuevo Presidente, o de quien deba substituirlo conforme a los preceptos anteriores.

Los ciudadanos designados en las elecciones extraordinarias, tomarán posesión de sus cargos luego que se haga la declaración correspondiente, y los desempeñarán por el tiempo que falte para la expiración del período constitucional.

Cuando uno de los Secretarios del Despacho deba encargarse del Poder Ejecutivo, lo desempeñará sin necesidad de protesta, entre tanto la otorga.

En consecuencia, a partir de 1904, el contenido del original artículo 81 constitucional pasó al artículo 82, agregándose la figura de vicepresidente: “Los cargos de presidente y vicepresidente de la República, solo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia”; este supuesto se actualizó en mayo de 1911 con la renuncia de Porfirio Díaz y Ramón Corral, respectivamente, a los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

Lo mismo sucedió con el artículo 84 del proyecto, que fue aprobado sin discusión por 81 votos contra uno; sin embargo, también fue modificado el 29 de diciembre de 1856 por las mismas razones expuestas, para quedar así el artículo 82 de la Constitución Federal de 1857: “Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1° de Diciembre en que debe verificarse el remplazo, o el electo no estuviere pronto á entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo poder ejecutivo se deposita interinamente en el presidente de la suprema corte de justicia”.

En la reforma del 3 de octubre de 1882 también se modificó este precepto, ya que con el nuevo sistema de reemplazo ya no sería el presidente de la Suprema Corte, sino que se seguiría el turno establecido en el artículo 79.

De acuerdo con el sentido del nuevo texto del artículo 79 formulado por la reforma del 24 de abril de 1896, como estaba redactado el artículo 82 no tenía razón de ser; por ello se modificó, para quedar: “Tanto para ser presidente sustituto como para ser presidente interino, son indispensables los requisitos que exige el art. 77”.

Regresando al Constituyente de 1856-1857, también, en la sesión del 17 de octubre, se revisó el artículo 85 del proyecto, el cual quedó aprobado para quedar como 83 de la Constitución, en esta forma: “El presidente al tomar posesion de su encargo, jurará ante el Congreso y en su receso, ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente: ‘Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conforme á la constitucion y mirando en todo por el bien y prosperi-

dad de la Unión”; esta redacción no coincidía con el texto del proyecto que hablaba de “consejo de gobierno”, en vez de “diputación permanente”, por las razones antes expuestas.

De acuerdo con el sentido de las llamadas Leyes de Reforma y su posterior inclusión en el texto constitucional, el 25 de septiembre de 1873, que vimos en el capítulo precedente, por Ley del 4 de octubre del mismo año se dispuso que el presidente “protestaría” cumplir las reformas con esta fórmula:

Protesto sin reserva alguna guardar y hacer guardar las adiciones y reformas á la Constitución política de los Estados-Unidos Mexicanos (ya no hablaba de Constitución Federal, que era su nombre oficial) decretadas el 25 de Setiembre y promulgadas el 5 de Octubre del mismo año.

Paradójicamente, no se había modificado formalmente la fórmula de juramento, aunque en la reforma constitucional del 25 de septiembre de 1873, en su artículo cuarto, señalaba: “La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas”, lo que llevó a la práctica de “protestar” en vez de “jurar”; pero no fue sino hasta la reforma del 24 de abril de 1896, en que se modificó el artículo 83 constitucional para quedar:

El presidente al tomar posesión de su encargo, protestará ante el Congreso, bajo la fórmula siguiente:

“Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; guardar y hacer guardar, sin reserva alguna, la Constitución de 1857, con todas sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.

Queda exceptuado de este requisito el Secretario del Despacho que se encarga provisionalmente, en su caso, del Poder Ejecutivo.

En la reforma del 6 de mayo de 1904 se volvió a reformar la fórmula de “protesta”, para quedar el artículo 83 constitucional:

El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: “Protesto sin reserva alguna guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma, las demás que de aquella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.

El vicepresidente de la República protestará en la misma sesión, en términos semejantes, desempeñar la Vicepresidencia, y en su caso la Presidencia de la República; pero si estuviere impedido para hacer la protesta en esa sesión deberá hacerla en otra.

2. *Facultades y obligaciones*

El artículo 86 del proyecto señalaba las facultades y obligaciones del presidente de la República, mismo que pasó como artículo 85 constitucional, cuyas cuatro primeras fracciones fueron aprobadas en la sesión del 17 de octubre.

La primera fracción decía: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia”, que, después de un breve intercambio de ideas, fue aprobada por 82 votos contra uno.

La fracción segunda del texto original del proyecto decía: “Nombrar y remover libremente á los secretarios del despacho, remover á los agentes diplomáticos, y nombrar y remover á los demas empleados de la Unión, cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la constitucion ó en las leyes”. En el momento de su presentación, la misma comisión propuso que después de las palabras “cuyo nombramiento” se le agregara “remoción”, y aunque fue aprobado por el pleno, más adelante, el 20 de enero de 1857, Guillermo Prieto propuso que se adicionara con esta coletilla: “El ejecutivo podrá remover libremente á los empleados superiores de hacienda”, lo cual fue aprobado por 70 votos contra 10. Por su parte, el diputado Barrera propuso que el Congreso nombrara y removiera al tesorero general, lo cual no fue aceptado por la asamblea el 30 de enero de 1857.

Por último, en esa jornada se aprobó por unanimidad la fracción tercera, que decía: “Nombrar los ministros y agentes diplomáticos, cónsules generales y jefes políticos de los territorios, con la aprobación del congreso, y en su receso, del consejo de gobierno”. La última parte se modificó con posterioridad, para poner, obviamente, en su lugar a la “diputación permanente”.

Así, nos trasladamos a la sesión del día siguiente, 20 de octubre de 1856, la que inició conociendo la fracción cuarta del artículo 86 del proyecto: “Nombrar con aprobacion del congreso, los coroneles y demas oficiales superiores del ejército y armada nacional”; la propia comisión propuso en ese momento, en concordancia con lo aprobado el 13 del mismo mes de octubre, respecto a la fracción XII del artículo 72 constitucional, que se agregaran a los “empledos superiores de hacienda”. Guillermo Prieto señaló que solamente al tesorero general; sin embargo, por 75 votos contra 6 se aprobó

como lo postuló la comisión; a pesar de ello, o precisamente por ello, Prieto sugirió que tales funcionarios solo pudieran ser removidos por el Congreso, lo cual tampoco fue aceptado; entonces postuló, lo que señalamos antes, que se dijera que los empleados superiores de Hacienda pudieran ser removidos libremente por el presidente de la República, lo que fue aprobado el 20 de enero de 1857.

Inmediatamente, se aprobaron sin discusión las fracciones quinta, sexta, séptima y octava, por unanimidad, y la novena por mayoría de 71 contra 9, para quedar:

5ª Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo á las leyes.

6ª Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federacion.

7ª Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 23ª del artículo 64 [fracción XX del 72].

8ª Declarar la guerra en nombre de los Estados-Unidos Mexicanos, previa ley del congreso.

9ª Conceder patentes de corso con sujecion á las bases fijadas por el congreso [de la Union].

Originalmente la fracción décima del proyecto decía: “Dirigir las negociaciones diplomáticas conforme á las instrucciones que reciba del congreso federal, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiénolos á la ratificación del mismo congreso”, pero, en concordancia con lo aprobado el día 13 del propio mes de octubre, la misma comisión propuso suprimir las palabras “conforme á las intrucciones que reciba del congreso federal”, lo cual fue aceptado por el pleno y aprobado por 78 votos contra uno.

Inmediatamente se aprobaron las fracciones undécima, duodécima y decimotercera, por unanimidad, y la decimocuarta por 74 votos contra 11, mismas que señalaban:

11ª Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.

12ª Convocar al congreso á sesiones extraordinarias cuando lo acuerde el consejo de gobierno.¹⁰⁷⁷

13ª Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

14ª Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.

¹⁰⁷⁷ Como hemos visto, el “consejo de gobierno” se cambió por la “diputación permanente”.

Ya no se terminó el debate del artículo 86 del proyecto por el problema del levantamiento en Puebla, y el voto de confianza que se daría al Ejecutivo para sofocarlo, y se concluyó la sesión de mérito. El día 21 se trató nuevamente lo del arrendamiento de la Casa de Moneda; el 22 no hubo quórum, y hasta el 23 de octubre se discutió la fracción decimoquinta, que decía: “Conceder amnistías é indultos por delitos cuyo conocimiento pertenezca á los tribunales de la Federacion. La ley fijará los casos y los requisitos á que deba sujetarse”; al respecto, Santos Degollado señaló que el Ejecutivo solo podía tener el derecho de indulto — que era para personas en particular — no así el de amnistía — que era una medida general para todos los comprendidos en el supuesto de la medida —, que tenía que ser atributo del Congreso. León Guzmán, a nombre de la comisión, estuvo de acuerdo, y después de algunas otras intervenciones propuso como redacción de dicha fracción: “Conceder, conforme a las leyes, indultos á los reos sentenciados por [delitos de la competencia de] los tribunales de la federacion”, lo que se aprobó por 42 votos contra 41. Con ello se concluía el tema de las facultades del Ejecutivo Federal.

Solamente apuntaremos que el 27 de noviembre de 1856 se señaló como facultad del Congreso el conceder amnistía por los delitos federales.

3. *Funcionamiento del Ejecutivo*

El artículo 87 del proyecto decía: “El presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el congreso, y en sus recesos, por el consejo de gobierno”. La propuesta fue presentada en la sesión del 23 de octubre y aprobada, después de un breve intercambio de ideas entre los diputados Moreno y Guzmán, por 73 votos contra 7; sin embargo, no quedó tal cual en el texto del artículo 84 constitucional, en virtud de que, como hemos apuntado, se cambió el consejo de gobierno por la diputación permanente. En la reforma del 6 de mayo de 1904 se agregó al vicepresidente y que el permiso solo lo otorgaría la Cámara de Diputados, no todo el Congreso.

A continuación se consideraron juntos los artículos 88 y 92 del proyecto, ya que se decidió reunirlos en uno solo, que fue el artículo 86 de la ley suprema, el cual fue aprobado por unanimidad, y decía:

Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaria.

Para concluir esta sección segunda, correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, se aprobaron en la misma jornada, por unanimidad, los artículos 89, 90 y 91 del proyecto, que pasaron como artículos 88, 89 y 87, respectivamente, de la Constitución Federal de 1857, que decían:

Art. 87. Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener veinte y cinco años cumplidos.

Art. 88. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.

Art. 89. Los secretarios del Despacho luego que estén abiertas las sesiones del primer periodo, darán cuenta al Congreso del estado de sus respectivos ramos.

VI. PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En la misma sesión del 23 de octubre de 1856 se comenzó a analizar la sección tercera del título tercero del proyecto de Constitución, correspondiente al Poder Judicial de la Federación. Así fue como se aprobaron sin discusión los artículos 93 y 94 del proyecto, y transitaron como artículos 90 y 91 de la ley suprema, que decían:

Art. 93. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la Federación en una corte suprema e justicia y en los tribunales de distrito y de circuito.

Art. 94. La suprema corte de justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

En cuanto al primero de esos preceptos, diremos que simplemente recoge la tradición inaugurada por la Constitución Federal de 1824. Donde encontramos otra orientación es con el segundo de los preceptos mencionados, pues crea las figuras de “ministro supernumerario” y de “procurador general”, aunque en la llamada *Ley Juárez* de 1855 ya hablaba de que en la Suprema Corte habría “ministros suplentes”, y en la *Ley para el Arreglo de la Administración de Justicia* del 30 de mayo de 1853 (Santa Anna-Lares) decía que el Supremo Tribunal de Justicia contaría con cuatro ministros supernumerarios, lógicamente aparte de los numerarios.

Al respecto, dice Eduardo Ruiz en la edición de 1888 de su *Curso de derecho constitucional y administrativo*,¹⁰⁷⁸ que la misión de los supernumerarios era

¹⁰⁷⁸ *Op. cit.*, t. II, p. 264.

suplir a los numerarios en sus ausencias, aunque en la edición de 1902¹⁰⁷⁹ señala: “resultando que no había diferencia alguna entre los propietarios y los supernumerarios”; por ello, en reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se modificó el artículo 91 para señalar: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará...”.

Desde la época virreinal, los tribunales superiores se integraban con el “fiscal”, que era quien representaba, primero, a los intereses de la Corona, y, luego, a los intereses del Estado en la etapa constitucional; ahora se agregaba la figura del “procurador general”; ¿cuál era la diferencia?, el propio Eduardo Ruiz, fundado en el *Reglamento de la Suprema Corte*, dice:¹⁰⁸⁰

El Fiscal es oído en todas las causas criminales ó de responsabilidad, en todos los negocios que interesen á la jurisdicción ó competencia de los tribunales, en las consultas sobre dudas de ley, y siempre que él lo pida ó el tribunal lo juzgue oportuno.

El Procurador General será oído en todos los negocios en que se interese la Hacienda pública, sea porque se ventilen derechos de ella, sea porque se trate del castigo de fraudes contra el Erario ó por responsabilidad de sus empleados ó agentes, y en los que por los mismos motivos se interesen los fondos de los establecimientos públicos.

En la misma reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se suprimieron las figuras de fiscal y del procurador general de la Suprema Corte y se creó la institución de la Procuraduría General de la República, que absorbió las funciones de los anteriores y la situó en el ámbito del Poder Ejecutivo federal.

Regresando a la sesión del 23 de octubre de 1856 del Congreso Constituyente, se continuó analizando el artículo 95 del proyecto, que ordenaba:

Para ser electo individuo de la suprema corte de justicia se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho á juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos.

Se repetía el criterio de la Constitución de 1824, que no exigía para ser ministro de la Corte Suprema el título de abogado; en esta oportunidad correspondió al diputado queretano Ignacio Reyes impugnarlo, pero previamente Rafael Jáquez había pedido que se dividiera en dos el precepto

¹⁰⁷⁹ *Op. cit.*, p. 325.

¹⁰⁸⁰ Ed. 1888, t. II, p. 265.

en estudio; una vez aprobado, Reyes tomó la palabra para preguntar si los electores juzgarían si los candidatos a la más alta judicatura del país poseyeran la ciencia del derecho:

¿pero estos electores tendrán juicio propio al emitir sus sufragios? No, y es de tenerse presente que los indios y los rancheros serán los que elijan, es decir, gentes extrañas al derecho, que no sabrán calificar quiénes tienen ciencia, y quienes carecen de ella. Si sería ridículo que un jurado eligiese á los que han de curar á los demás, porque así no habría médicos, sino charlatanes; es igualmente impropio que al tratarse de los magistrados que han de decidir de la vida, del honor y de la propiedad de los ciudadanos, se deje la elección al juicio de electores.

Ponciano Arriaga, en su calidad de presidente de la comisión de Constitución, respondió, con total demagogia (él mismo dijo que sus palabras escandalizarían en boca de un abogado, “por ser abogado”), al decir:

¿Por qué para tratar de los asuntos políticos de mas gravedad, de aquellos que afectan á la nación entera en los congresos y el gobierno no se fijan requisitos? Y ¿por qué para fallar en asuntos de mucha menor entidad, pues solo afectan intereses particulares, han de establecerse tantas circunstancia y tacsativas?

...

Son incomprensibles las razones de los abogados para creer que solo ellos son capaces de ser magistrados.

El orador ha encontrado mas justicia, mas rectitud, mas honradez, mas acierto en los jueces legos, que en los profesores de derecho.

...

las formalidades, los títulos no dan virtud ni honradez, y por sí solos no pueden inspirar confianza.

Reyes le respondió, Zarco apoyó a Arriaga, Ignacio Ramírez tuvo una actitud ecléctica, y se sometió el asunto a votación; extrañamente, a nuestro entender, la primera parte del artículo fue aprobada por 47 votos contra 37, y la segunda —la de los requisitos— por 77 contra solo dos. Se levantó la sesión por llegar a la hora reglamentaria.

Al día siguiente, 24 de octubre de 1856, se inició con el análisis del artículo 96 del proyecto, que pasó como 93 constitucional, el cual decía: “Cada uno de los ministros de la suprema corte de justicia durará en su encargo seis años, y su eleccion será indirecta en primer grado en los términos que disponga la ley electoral”; el precepto fue aprobado por 58 votos contra 22, sin discusión, a pesar de que estaba quitando del sistema judicial federal mexicano dos cuestiones importantes: la inamovilidad judicial y la

designación de ministros de la Suprema Corte por las legislaturas de los estados.¹⁰⁸¹ En efecto, se suprimió la inamovilidad de los ministros, que había permitido que durante treinta años (1825-1855) pudiéramos hablar de que fue una sola la Suprema Corte, no hubo una solución de continuidad, ya que cuando se producía una vacante ésta era cubierta según el método que la propia ley suprema establecía; esto, a pesar de cambiar de Constitución, inclusive de forma de Estado. Fue con la *Ley Juárez*, del 23 de noviembre de 1855, cuando cerró sus puertas definitivamente esa Corte Suprema y se nombró una nueva planta de ministros de ésta.

Se continuó la discusión del artículo 97 del proyecto, que señalaba la fórmula para rendir juramento por parte de los ministros, el cual fue aprobado sin discusión por 71 votos contra 9, para quedar —en principio— así:

Los individuos de la suprema corte de justicia, al entrar á ejercer su encargo, prestarán juramento ante el congreso, y en sus recesos ante el consejo de gobierno, en la forma siguiente:

“Juro desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la suprema corte de justicia, que me ha conferido el pueblo, conforme á la constitucion, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Union”.

Decíamos que se aprobó en principio, lo que sería el artículo 94, pues como señalamos anteriormente, se cambió el “consejo de gobierno” por la “diputación permanente”, y luego la “Comisión Permanente”; por otro lado, también se presentó un pequeño lío con eso de la protesta: como dijimos antes, la reforma constitucional del 25 de septiembre de 1873 señaló que ya no era necesario “jurar”, sino que bastaba la simple promesa; es decir, “protestar”, posteriormente, por ley del 4 de octubre del mismo año, se dispuso que los ministros de la Suprema Corte protestaran guardar y hacer guardar las reformas constitucionales anteriores; no obstante ello, se interpretó correctamente, que la fórmula que los electos ministros de la Suprema Corte tenían que pronunciar era a manera de interrogatorio, ya que se les inquiría: “¿protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que os ha conferido el pueblo, conforme á la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?” y según nos informa Eduardo Ruiz,¹⁰⁸² se le agregaba lo relativo a las adiciones y reformas del 25 de septiembre de 1873. El caso es que nunca se reformó el artículo 94 de la Constitución de 1857.

¹⁰⁸¹ Como veremos más adelante, al presidente de la Corte no lo elegían los otros ministros, sino también por elección popular indirecta.

¹⁰⁸² *Op. cit.* (1902), p. 329.

También fue aprobado el artículo 98 del proyecto por 78 votos contra uno; solamente hubo una petición impertinente del diputado Reyes, que pidió que se suprimiera el precepto porque su contenido ya estaba incluido en tres leyes secundarias; esa moción, por supuesto, no fue aceptada, y pasó como artículo 96 de la carta magna de 1857, que decía: “La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito y de Distrito”.

El artículo 96 constitucional se modificó en la antes mencionada reforma del 22 de mayo de 1900, que creó a la Procuraduría General de la República y fijó en el Poder Ejecutivo federal, para quedar:

Artículo 96. La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito, los juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.

Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo serán nombrados por el Ejecutivo.

De ahí se pasó a analizar el contenido del artículo 99 del proyecto, que establecía la competencia de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, a través de nueve fracciones. El numeral transitó como artículo 97 de la Constitución Federal, aunque con variaciones en su contenido, como veremos a continuación. Las cuatro primeras fracciones fueron aprobadas sin mayor problema; estas decían:

1°. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales:

2ª. De las que se deduzcan [versen] del derecho marítimo:

3ª. De aquellas en que la Federación fuere parte:

4ª. De las que se susciten entre dos ó mas Estados:

La fracción primera fue cambiada por la reforma del 29 de mayo de 1884,¹⁰⁸³ para quedar:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.¹⁰⁸⁴

¹⁰⁸³ Ello como resultado de la anterior reforma constitucional; es decir, la del 14 de diciembre de 1883, que federalizó las materias minera, mercantil y bancaria.

¹⁰⁸⁴ Aquí hubo un error de técnica jurídica, como señaló Eduardo Ruiz (*op. cit.*, ed. 1902, p. 333), ya que no comprendía a nuevos territorios como de hecho surgieron Nayarit y Quintana Roo.

La fracción quinta, que decía: “De las que se susciten entre un Estado y uno ó mas vecinos de otro, cuando el Estado sea la parte actora”, fue retirada en ese momento, hasta el 27 de noviembre de 1856, en que la comisión insistió, y finalmente fue aprobada por 76 votos contra seis. Se le suprimieron las palabras “de otro”.

La fracción sexta, que señalaba: “De las que versen entre ciudadanos de diferentes Estados”, fue duramente atacada por los diputados Cerqueda, Barrera, Aranda, Mariscal y Jáquez, alegando que el precepto propuesto obligaría a enormes desplazamientos a los litigantes para llegar a los tribunales federales, incluso todos tendrían que acabar en la capital de la República, sede de la Suprema Corte, y que los asuntos que se situaban en el supuesto legal eran muchos, por lo que la fracción fue rechazada por 75 votos contra cuatro,¹⁰⁸⁵ pero hasta la sesión del 27 de octubre, ya que por razones de tiempo se tuvo que cortar la discusión el día 24; el 25 no hubo sesión por falta de quórum (“falta de número” decían entonces), el 26 fue domingo y el lunes 27 se terminó de debatir y votar.

La fracción séptima decía: “De las que versen entre ciudadanos de un mismo Estado por concesiones de diversos Estados”. Esta redacción llevó, con razón, al diputado Eulogio Barrera a pedir explicaciones a la comisión, lo que fue atendido por León Guzmán, quien señaló: “cuando varios Estados hagan concesiones que den lugar á litigios, los tribunales mas imparciales son los de la federación. Las concesiones pueden ser de tierras, de caminos, &c.”. A lo que añadió García Granados que no entendía, y estaba en lo correcto; a pesar de ello, la fracción se aprobó por 49 votos contra 30; sin embargo, como en otros casos, no pasó al texto constitucional definitivo.

La fracción octava, que decía: “de las que se originen á consecuencia de los tratados que se hicieren por las autoridades del poder federal” dio lugar a una larguísima discusión, que se llevó prácticamente toda la sesión del día 27, para cuestiones más bien intrascendentes, propiamente semánticas, para que finalmente no se aprobara y se regresara a la comisión, la cual la volvió a presentar el 25 de noviembre de 1856 en este tenor: “De las del orden civil ó criminal que se susciten á consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras”, misma que fue aprobada por unanimidad después de una breve explicación de José María Mata. En la reunión del 28 de octubre de 1856 fue aprobada por 70 votos contra 7 y sin discusión la fracción novena, que decía: “De los casos concernientes á los agentes diplomáticos y cónsules”.

¹⁰⁸⁵ Parecían profetas de lo que iba a suceder en nuestro país en los años por venir con el llamado “amparo judicial” o “amparo casación”.

Acto continuo, se resolvieron los artículos 100 y 101 del proyecto, relativos a la manera como se repartirían los tribunales federales la mencionada competencia. El primero decía:

Corresponde á la suprema corte de justicia desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado a otro; de aquellas en que la Union fuere parte; de las que se refieran á los tratados celebrados por la autoridad federal, y de las que intenten los embajadores y agentes diplomáticos de las naciones extranjeras. En los demás casos comprendidos en el artículo anterior, la suprema corte de justicia será tribunal de apelacion, o bien de ultima instancia, conforme a la graduacion que haga la ley, de las atribuciones de los tribunales de circuito y distrito.

Relata Zarco¹⁰⁸⁶ que el artículo se dividió en cinco partes para su análisis y aprobación, y prácticamente sin discusión se aprobaron todas; sin embargo, en el texto promulgado apareció dividido en dos, correspondiente a los artículos 98 y 100 de la ley suprema de 1857, ya que se vio más conveniente intercalar el 101 del proyecto, como veremos a continuación, en este tenor:

Art. 98. Corresponde á la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Union fuere parte.

Art. 100. En los demás casos comprendidos en el artº 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, ó bien de última instancia conforme a la graduacion que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito.

Por su parte, el artículo 101 del proyecto señalaba:

Corresponde también á la suprema corte de justicia, dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federacion, y entre estos y los demas Estados, y las que se promuevan entre los de un Estado y los de otro.

El texto fue aprobado sin discusión, pasando tal cual como artículo 99 de la ley suprema de 1857.

Dada la importancia del tema, lo tocante al juicio de amparo lo analizaremos en un capítulo posterior.

Por último, tenemos que mencionar que a finales de noviembre de 1856, cuando se revisaban diversas propuestas que se habían regresado a la comisión para que las replanteara, concretamente el día 24 de ese mes,

¹⁰⁸⁶ *Op. cit.*, V. II, p. 497.

recordaremos cómo el diputado Marcelino Castañeda había presentado dos propuestas, una referente a la fracción XXIX del artículo 72 constitucional, y otra, la que vino a constituir el artículo 95 de la ley suprema; ambas fueron discutidas y aprobadas en la sesión del día siguiente, 25, para quedar, esta última, en los siguientes términos:

El cargo de individuo de la Suprema Corte de Justicia solo es renunciable por causa grave calificada por el Congreso ante quien se presentará la renuncia. En los recesos de éste la calificación se hará por la diputación permanente.

VII. ENTIDADES FEDERATIVAS

En el proyecto, el título sexto del mismo se dedicaba a los estados de la Federación, correspondiendo a los artículos 110 a 113 del mismo. Este apartado transitó como título quinto de la Constitución Federal de 1857, y estaba integrado por los artículos 109 a 116.

El artículo 110 del proyecto señalaba: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular”, el cual fue aprobado sin discusión y por unanimidad, y pasó como artículo 109 constitucional.

En la reforma constitucional del 5 de mayo de 1878, que como se recordará, permitía la reelección no inmediata del presidente de la República, también se reformó el artículo 109, y se le añadió un párrafo, para permitir lo mismo tratándose de los gobernadores de los estados. Lo propio sucedió en la reforma del 21 de octubre de 1887, que autorizó la reelección para el periodo inmediato, pero solo por una vez; la situación se replicó para los estados. En la reforma constitucional del 20 de diciembre de 1890 se quitó el último obstáculo, tratándose del titular del Ejecutivo Federal, y volvió al texto original de 1857, y por rebote también a los gobernadores de los estados. Por último, ya lo dijimos, en reforma del 7 de noviembre de 1911 se volvió a prohibir la reelección del presidente y del vicepresidente, junto con la de los gobernadores de los estados, al modificarse los artículos 78 y 109 de la ley fundamental.

El artículo 111 del proyecto señalaba: “Cada Estado tiene obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados á la autoridad que los reclame”. Después de una discusión barroca de contenido más retórico que efectivo, se aprobó por 74 votos contra 7, y pasó como artículo 113 de la ley suprema de 1857.

Para concluir la jornada parlamentaria del 5 de noviembre se comenzó a debatir el artículo 112 del proyecto, referente a las prohibiciones a los es-

tados; el numeral se integraba con seis fracciones, por lo cual la discusión se dividió en seis partes.

La primera fracción decía: “Ningun Estado podrá. 1º Establecer sin el consentimiento del congreso de la Union, derechos de tonelaje, ni otro alguno de puerto, ni imponer contribuciones ó derechos sobre importaciones ó exportaciones”. Guillermo Prieto, quien había sido secretario de Hacienda, e inclusive escribió unas *Lecciones elementales de economía política* (1871), así como había intervenido en la discusión de temas fiscales, manifestó su preocupación de que tal disposición podría destruir los recursos de los estados, y que no se precisaba si también afectaba a otros impuestos en el tráfico interior. Mata le contestó; Prieto no se dio por satisfecho. Moreno expresó su temor de que ese precepto afectara al comercio interior; Mata lo negó. Así, después de otras breves intervenciones, se aprobó la fracción por 71 votos contra ocho. Quedó como fracción primera del artículo 112 constitucional, cuyo inicio se modificó, para decir: “Tampoco [los estados] pueden sin consentimiento del Congreso de la Union”. Esto último modificaba el sentido del proyecto, que establecía, como insistiremos más adelante, dos tipos de prohibiciones: absolutas y relativas.

La segunda fracción apuntaba: “[no] Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra, sin consentimiento del congreso de la Union”, y se aprobó por unanimidad y sin discusión; sin embargo, en el texto constitucional promulgado, la fracción II del artículo 112 decía: “[no] Tener en ningún tiempo tropa permanente, ni buques de guerra”; o sea, la Comisión de Estilo le quitó la última parte, que resultaba redundante, ya que el artículo, como señalamos antes, iniciaba señalando la posibilidad de que los estados ejercieran esas facultades con el consentimiento del Congreso federal.

Con ello se concluyó la sesión del 5 de noviembre, y la del día siguiente se inició debatiendo la fracción tercera, que prohibía “Hacer la guerra por sí á alguna potencia extranjera, excepto en el caso de invasión ó de peligro inminente, que no admita demora. En estos casos dará cuenta inmediatamente al presidente de la República”. La fracción fue aprobada sin discusión y por unanimidad, trascendiendo como fracción III del artículo 112 constitucional, lo cual quedaba un tanto inconsecuente con el inicio del texto promulgado antes mencionado: ¿cómo iba a pedir permiso un estado al Congreso de la Unión para repeler una invasión de una potencia extranjera o en caso de *peligro inminente*? Si el peligro era “inminente” y se tenía que pedir previamente el permiso, seguramente el peligro dejaba de ser inminente y pasaba a ser real y efectivo, y probablemente ya no había nada que hacer.

Inmediatamente se continuó con la fracción cuarta, que prohibía “Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado (entidad federativa, no Estado-nación), ni con potencias extranjeras”. Al respecto, Zarco sintetizó la discusión;¹⁰⁸⁷ señaló que la propuesta de fracción había sido impugnada por Ruiz y Félix Romero y sostenida por Olvera, Aranda y Guzmán, y alegó que había casos excepcionales en que los estados tenían que unir sus esfuerzos en defensa de las instituciones y en la frontera para tener que reprimir las incursiones de los bárbaros, que esto último no implicaba una coalición con fines políticos. Finalmente, se votó y se aprobó por 51 votos contra 28; sin embargo, el diputado zacatecano Basilio Pérez Gallardo propuso una adición exceptuando a las coaliciones entre estados fronterizos para la defensa de los bárbaros; de esta manera, el inicio del artículo 111 constitucional quedó:

Los Estados no pueden en ningún caso:

I. Celebrar alianza tratado ó coalicion con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Esceptuándose la colacion que pueden celebrar los Estados fronterizos para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros.

Como se habrá podido observar, estamos en presencia de otro artículo constitucional, el 111, que se diferencia del 112 (que era el que recogió las tres primeras fracciones del correspondiente numeral del proyecto). El numeral 111 establecía prohibiciones absolutas: “no puede en ningún caso”, mientras que el 112 señalaba prohibiciones relativas; es decir, que se podían salvar con autorización del Congreso.

Se prosiguió con la fracción quinta del artículo 112 del proyecto, que no permitía “Espedir patentes de corso ni de represalia”; el numeral fue aprobado sin discusión y por unanimidad, y pasó como fracción segunda del artículo 111 constitucional, o sea, de prohibición absoluta.

Luego vino la fracción sexta del mismo artículo del proyecto, que impedía a los estados “Acuña moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado”. Sobre el particular, informa Zarco:¹⁰⁸⁸ “Esta fraccion dio lugar á un larguísimo debate, que fue sin duda uno de los mas insignificantes que han ocupado la atención de la asamblea”, para ser finalmente aprobada por 64 votos contra 15, y pasó como fracción tercera del propio artículo 111 constitucional. En la reforma constitucional del 1 de mayo de 1896 se modificó esta tercera

¹⁰⁸⁷ Apuntó Zarco: “Esperamos que en esta vez nuestros lectores en lugar de llevarnos á mal, nos agradezcan que les hagamos gracia de los extractos de todos los discursos” (vol. II, p. 524), y tenía razón.

¹⁰⁸⁸ *Op. cit.*, vol. II, p. 523.

fracción para agregarle “estampillas”, después de papel moneda y antes de papel sellado.

En esa misma reforma se añadieron tres fracciones:

IV. Gravar el tránsito de personas ó cosas que atravesien su territorio.

V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada á su territorio, ni la salida de él, á ninguna mercancía nacional ó extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales ó extranjeros, con impuestos ó derechos cuya exacción, se efectúe por aduanas locales, requiera inspección ó registro de bultos ó exija documentación que acompañe á la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos ó requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales ó extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto á la producción similar de la localidad, ó ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

Ello se debía al tema de la prohibición de las alcabalas, que veremos más adelante.

En reforma del 18 de diciembre de 1902 se adicionó a este precepto una fracción VIII, que prohibía de manera tajante

Emitir títulos de Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera ó fuera del Territorio Nacional; contratar directa ó indirectamente préstamos con Gobiernos extranjeros, ó contraer obligaciones á favor de Sociedades ó particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos ó bonos al portador transmisibles por endoso.

Regresando a la reunión del 6 de noviembre de 1856, señalaremos que en ésta se aprobó el artículo 113 del proyecto, que decía: “Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán á efecto esos arreglos sin la aprobacion del congreso de la Union”, no sin que el diputado Ignacio Reyes señalara que era tratar como menores a los estados exigiéndose la aprobación del Congreso de la Unión, sin que trascendiera la observación. Pasó como artículo 110 de la Constitución Federal de 1857.

Ahora vamos a ver cómo los tres primeros artículos —114, 115 y 116— del título séptimo del proyecto “Prevenciones generales” pasaron como los tres últimos —curiosamente, correspondió a los numerales 114, 115 y 116— del título quinto, correspondiente a los estados de la Federación.

El artículo 114 del proyecto, que decía: “Los agentes de la Federacion, para publicar y hacer cumplir las leyes federales, son los tribunales de circui-

to y de distrito”. La consideración del mismo fue lo que abrió la sesión del 7 de noviembre de 1856. El primero en hacer el uso de la voz fue el diputado jalisciense Albino Aranda, para señalar que el artículo era contrario a la independencia del Poder Judicial, pues daba a los jueces, facultades administrativas y los sujetaba a la influencia del gobierno.

A continuación, Ponciano Arriaga tomó la tribuna y comenzó señalando que aunque varios diputados le habían dicho en privado que votarían en contra de lo propuesto, tenía el deber de defenderlo (recordemos que era el presidente de la comisión de Constitución, redactora del proyecto). Esgrimió tres razones: “salvar la independencia de las autoridades de los Estados, comprometida antes por la falta de una administración pública de la federación”. Además, aunque la Constitución de 1824 no autorizaba que los gobernadores publicaran las leyes federales, así se hizo ante el vacío normativo; sin embargo, “los gobernadores las publicaban, las obedecían, las aplicaban ó dejaban de hacerlo, según lo creían conveniente”. Por otro lado, los tribunales son a veces ramas del Poder Ejecutivo, y a veces, cuando interpretan las leyes, ejercen una función legislativa. Finalmente, lo que se quería era que las leyes federales no quedaran a merced de los poderes de los estados.

José Antonio Gamboa señaló que “está persuadido de que es contrario á la paz pública y al orden interior de los Estados, que los gobernadores sean agentes de la federación”. Por su parte, José María Mata apuntó que el mayor inconveniente para que los gobernadores se conviertan en agentes de la Federación consistía en que quedaban sujetos a dos responsabilidades, entre las que tiene que vacilar, con perjuicio del interés público.

Espiridión Moreno dijo que el texto propuesto aumentaba las dificultades en vez de disminuirlas, y que la comisión trataba de establecer tres poderes ejecutivos: el federal, los de los estados y el que han de ejercer los jueces, por lo que proponía que los gobernadores siguieran siendo los agentes de la Federación en los estados respectivos. Ruiz expresó que no encontraba dificultad en que los gobernadores publicaran las leyes federales, mientras que darles esta atribución a los jueces importaba otorgarles facultades muy distintas a la naturaleza del cargo.

Se sometió el asunto a votación, y se perdió por 59 votos contra 20, pero antes de regresarlo a la comisión, Marcelino Castañeda, creyendo que la votación expresaba el indudable sentir del Congreso, proponía inmediatamente que el artículo estableciera que los gobernadores fueran los agentes de la Federación para publicar y hacer cumplir las leyes; pidió la dispensa del trámite, y la asamblea se lo concedió. A partir de ese momento comenzó un largo y tedioso debate, en que se repetían los argumentos antes esgrimi-

dos, y se tuvo que concluir la sesión parlamentaria por razón de la hora. El 8 de noviembre no hubo sesión por falta de quórum; el día 10 se aprobó la Comisión de Estilo que ya hemos relatado, y el 11 se continuó con el debate anterior; finalmente, le pidieron a Castañeda que concretara su propuesta, lo cual hizo en estos términos: “Los gobernadores de los Estados están obligados á publicar y hacer cumplir las leyes federales”, y sin más discusión se sometió a votación, y fue aprobada por 55 votos contra 24, pasando como artículo 114 de la Constitución de 1857.¹⁰⁸⁹

Acto continuo se sometió a la consideración del pleno el artículo 115 del proyecto, que rezaba:

En cada Estado de la Federacion se dará antera fé y crédito á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El congreso puede, por medio de leyes generales, prescribir la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos.

Sin discusión y por unanimidad fue aprobado, y pasó como artículo 115 de la ley suprema de 1857.

También se aprobó sin discusión, aunque por mayoría de 64 votos contra 15, el artículo 116 del proyecto, que postulaba:

Los poderes de la Union tienen el debar de proteger á los Estados contra toda invasion ó violencia exterior. En caso de sublepcion ó trastorno interior, les prestarán igual proteccion, siempre que sean excitados por la legislatura del Estado ó por el ejecutivo, si aquella no estuviera reunida.

El artículo pasó como artículo 116 de la carta magna, con lo cual se cerraba el título quinto del texto constitucional.

VIII. LA LEY ELECTORAL

Como se recordará, la convocatoria para el Congreso Constituyente, fechada en Cuernavaca el 17 de octubre de 1855, señalaba en su artículo 69 que el Congreso no podría ocuparse absolutamente de otro asunto que

¹⁰⁸⁹ Este asunto lo resolvió de fondo la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, al señalar en el artículo 71 constitucional, que el Ejecutivo, una vez aprobada una nueva ley, la publicara inmediatamente, aunque se dejó lo prescrito en el artículo 114 constitucional. El 20 de agosto de 1867 el *Diario Oficial del Gobierno Supremo de la República* publicó la Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, donde señalaba que las leyes y demás disposiciones de las autoridades federales eran obligatorias por el hecho de publicarse en el propio *Diario*.

no fuera la formación de la Constitución y las leyes orgánicas (hoy diríamos reglamentarias) que se citen en ella, la revisión de los actos del último gobierno dictatorial de Antonio López de Santa Anna y la ratificación o rectificación de las disposiciones generales del gobierno provisional y luego sustituto emanado de la Revolución de Ayutla.

De la lectura de la *Historia del Congreso Extraordinario* de Francisco Zarco hemos visto cómo los diputados fueron cumpliendo estas atribuciones metaconstitucionales, y discutían algunos proyectos de esas leyes orgánicas, como lo eran la de Libertad de Imprenta, de la Guardia Nacional o la que arreglaba el fuero de guerra, que nunca fueron aprobadas; sin embargo, hubo una que sí lo fue, y era trascendente: la *Ley Orgánica Electoral*, aprobada el 3 de febrero de 1857, y promulgada el 12 del mismo mes de febrero de 1857, por la simple y sencilla razón de que el texto fundamental delegaba muchas cuestiones de esta materia en la correspondiente ley ordinaria, y hubiera sido imposible llevar a cabo elecciones para integrar los poderes federal. Fue, pues, éste el único ordenamiento secundario u orgánico aprobado por el Constituyente. A la vista de este ordenamiento en nuestros días, nos parecería verdaderamente antidemocrático y fuera de razón. Veamos brevemente su contenido.

Los Ejecutivos locales dividirían sus entidades en distritos electorales, que se componían de 40,000 habitantes¹⁰⁹⁰ o fracción mayor a 20,000; los ayuntamientos dividirían sus municipios en secciones, compuesta cada una con 500 habitantes, de todo sexo y edad, o más de 251, de donde saldría un elector; para este efecto, los mismos municipios encargarían a un comisionado que empadronarían y credencializarían a los ciudadanos.

A las nueve de mañana del día de la elección, el último domingo de junio, con al menos 7 votantes, se elegiría la mesa integrada con un presidente, dos secretarios y dos escrutadores; se procedería a nombrar al elector:¹⁰⁹¹ se le entregarían sus boletas a los votantes y, extrañamente, para nosotros en la actualidad, el secretario tenía que preguntar “en voz baja” si era el que aparecía en la boleta por quien deseaba votar; en caso afirmativo, la depositaba en la urna; al término de la elección, uno de los secretarios contaría los votos, y el presidente declararía quién era el elector, o sea, la persona que más votos tuviera, y en caso de empate lo decidiría la suerte.

¹⁰⁹⁰ Recordemos que por reforma constitucional del 18 de diciembre de 1901 se aumentó el número de habitantes necesarios para erigir un distrito electoral a sesenta mil, o fracción superior a veinte mil (en este último punto no se modificó la cantidad).

¹⁰⁹¹ Tenía que ser ciudadano mexicano, residir en la sección, pertenecer al estado seglar y no ejercer mando político ni jurisdiccional en la sección.

En la cabecera del distrito electoral se reunirían los electores; para ello, el jueves anterior a la elección de distrito se presentarían con la primera autoridad política, quien inscribiría en un libro las actas de nombramiento de estos mismos; al día siguiente, bajo la presidencia de la misma autoridad política, nombrarían la mesa respectiva, integrada por un presidente, dos escrutadores y un secretario, y calificarían sus propias elecciones, a través de comisiones revisoras; de esta manera se integraba la junta electoral de distrito. El día que debía verificarse la elección de distrito, o sea, el segundo domingo de julio, se nombraría un diputado propietario y otro suplente, por escrutinio secreto y por cédulas; se requería de mayoría absoluta, y si esta no se consiguiera en la primera vuelta, se repetiría cuantas veces fuera necesario hasta alcanzarse. Si una misma persona fuera electa por dos o más distritos, se preferiría donde era vecino, si no era de ninguno, por donde fuera originario, y si tampoco fuera el caso, por el azar, y los suplentes debían cubrir la faltas de propietario o propietarios, en donde, por tal circunstancia, se hubieran quedado sin propietario o propietarios.

Si fuera el caso, al día siguiente, lunes, los mismos electores elegirían presidente de la República, igualmente en escrutinio secreto y por cédulas. A continuación se elegiría al presidente de la Suprema Corte de Justicia. En ambos casos se requería la mayoría absoluta de los distritos electorales, y a falta de ella, el Congreso de la Unión decidiría, votando por diputaciones. Al día siguiente, martes, también si fuera el caso, las mismas juntas electorales distritales sufragarían por los diez ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general de la Suprema Corte de Justicia; la antigüedad la determinaría el orden de la elección; igualmente, se requeriría mayoría absoluta; en caso contrario, el Congreso de la Unión decidiría entre los que obtuvieron más sufragios, votando igualmente por diputaciones (o sea, un voto por entidad federativa).

La primera elección se tendría que llevar a cabo en 1857. El Congreso de la Unión debía instalarse el 16 de septiembre. El presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y los integrantes de la Suprema Corte de Justicia tomarían posesión el 1.º de diciembre del mismo año.

En esta Ley Electoral también se daban reglas generales para la instalación de los poderes locales.