

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Hacia el año 1431 surgió en el Valle de México la Confederación de la Triple Alianza, pacto político-militar firmado por los tres señoríos más importantes asentados en la cuenca de Anáhuac: Texcoco, México-Tenochtitlan y Tlacopan. A partir de esa fecha, y hasta 1521, año en que se consumó la conquista española, la organización política, social y económica de diversos pueblos mesoamericanos quedó supeditada a la intervención directa de la Confederación, aunque en distintos grados.

Los confederados realizaron campañas militares conjuntas, mediante las cuales sometieron a los pueblos de diferentes regiones de Mesoamérica, quedando éstos bajo la influencia del triunvirato. Asimismo, cada uno de los señoríos o *huey altépetl* miembros de la Triple Alianza tuvo, por separado, y bajo su exclusivo dominio, una serie de reinos menores o *altépetl*.

Dentro de la Alianza el *huey-tlatoani* o supremo gobernante mexica jugaba un papel preponderante, en virtud de que era general de los ejércitos aliados. A través del tiempo, la naturaleza guerrera de los tenochcas fue el factor principal para que el equilibrio del poder se inclinara a su favor entre los reinos de la Confederación.

La clase gobernante de México-Tenochtitlan, conformada por los guerreros nobles, tuvo su origen en 1375 cuando se instauró la monarquía mexica. Acamapichtli fue el primer soberano y de su matrimonio con Ilancueitl, princesa culhua, surgieron los primeros nobles o *pipiltin*,

quienes adquirieron grandes privilegios frente al resto de la población, compuesta fundamentalmente por campesinos.

El cuarto *huey tlatoani* azteca, Itzcóatl, quien asumió el poder en 1427, consolidó la nobleza tenochca al derrotar al poderoso ejército tecpaneca de Atzcapotzalco, reino al cual tributaban los mexicas. Al disponer de las tierras y la mano de obra de los vencidos, Itzcóatl procedió a repartirlos entre los *pipiltin*, a los que les concedió títulos y trabajo dentro de la organización política de Tenochtitlan. De esa manera, el incipiente aparato de gobierno mexica comenzó a concentrar un gran poder político y económico que creó una sociedad altamente estratificada. Dentro de esta sociedad, los *macehualli* o plebeyos eran los que tenían la obligación de pagar tributo y prestar servicios personales a su señor o *teuctli*, o bien, al *tlatoani*. Asimismo, los *macehualli* se organizaban socioeconómica y políticamente en unidades territoriales denominadas *calpulli*.

Los *calpulli* de los distintos reinos federados a México-Tenochtitlan gozaban de derechos territoriales y de autonomía para la organización de su régimen político interno. En cada uno de ellos existían rasgos característicos de una sociedad igualitaria, semejante a la de la época de la peregrinación mexica, donde los ancianos y los jefes designados por elección de los miembros del grupo eran los dirigentes.

En los pueblos prehispánicos adscritos a México-Tenochtitlan existieron dos tipos de organización política: por un lado, el gobierno interno de los *calpulli*, regido por sus autoridades, y por otro, el gobierno de la clase dirigente de origen noble, al cual estaban sujetos los diferentes barrios. El jefe del *calpulli*, o *calpuleque**, era designado por elección popular. Normalmente el candidato debía ser familiar del anterior dirigente comunal y ser propuesto por el Consejo de Ancianos, los cuales debían considerar las aptitudes y condiciones de vida del aspirante.

Una vez realizada la elección y aceptado el cargo por parte de la persona designada, el *tlatoani* del señorío al que pertenecía el barrio, proclamaba la decisión final, calificando y reconociendo así el proceso

* Denominación que del *calpulli* hicieron los cronistas españoles del siglo XVI.

electoral comunitario. En seguida, el *tlatoani* otorgaba al nuevo jefe la insignia del mando, la cual era una vara o bastón. El cargo de jefe del *calpulli* era de carácter vitalicio e irrenunciable, pues para ostentarlo debía mediar la voluntad colectiva.

Aún cuando la responsabilidad social adquirida por el *calpuleque* le garantizaba beneficios, sobre todo económicos, ya que los miembros del *calpulli* tenían la obligación de cultivar sus tierras y brindarle servicios personales, éste tenía limitaciones políticas a nivel regional. Es decir, el jefe de cada barrio no gozaba del derecho de opinión en asuntos que no fueran estrictamente de la comunidad a la que representaba.

Por otra parte, los *tlatoanis* de los distintos reinos eran, por lo común, miembros del mismo linaje o de linajes emparentados en ocasiones por alianzas matrimoniales. Un *tlatoani*, aparte de realizar funciones civiles, militares, religiosas, judiciales y legislativas, tenía en sus manos la organización económica de su unidad político-territorial.

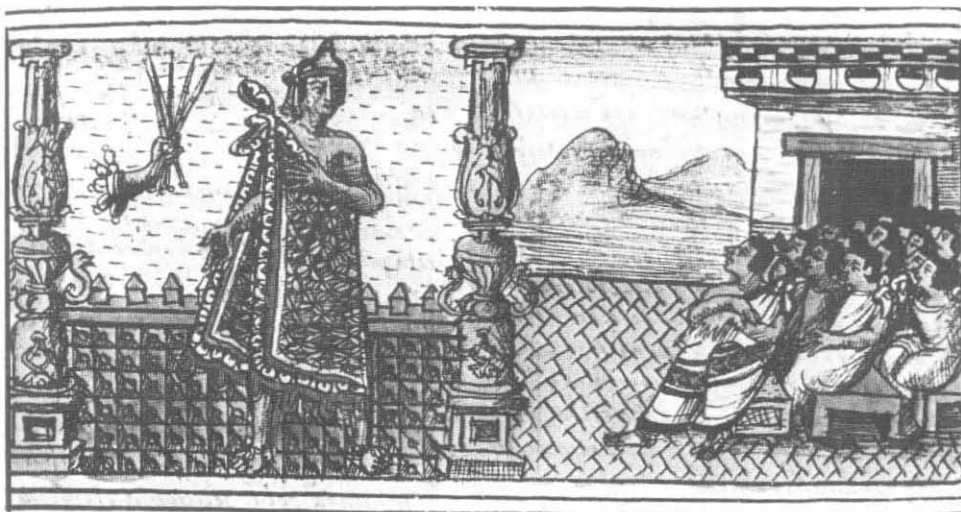
El gobernante supremo de un señorío debía ser noble de nacimiento y miembro de una casa señorial o *tecalli*, lo cual le significaba el beneficio de disponer de tierras patrimoniales aparte de las que usufructuaba como soberano. Un *tlatoani* o *tlatoque* gobernaba de por vida y, generalmente, le sucedía un familiar que no necesariamente era su hijo.

Los *tlatoque* de las ciudades dependientes de México-Tenochtitlan, tales como Mexicatzingo, Iztapalapa, Culhuacán, Xochimilco, Ecatepec, Tenayuca, entre otras, eran parientes cercanos del *huey tlatoani* mexica, miembro del linaje de Acamapichtli.

Dentro del sistema político tenochca, el sucesor de un *tlatoani* debía haberse distinguido como guerrero y funcionario de altos puestos burocráticos, que lo señalaban como candidato a la realeza. Una asamblea de notables, compuesta por los miembros del estrato dominante, era la encargada de seleccionar al futuro señor. La calificación de la elección era realizada por el *huey tlatoani* quien proclamaba la decisión de manera definitiva. Los derechos y obligaciones del nuevo *tlatoani* le conferían una mayor responsabilidad y esfuerzo para cumplir satisfactoriamente su encargo.

A pesar de que los *tlatoque* gozaban de privilegios socio-políticos y económicos en su jurisdicción, esto no los hacía invulnerables ante las leyes generales de la Triple Alianza. La aplicación de la justicia era, incluso, más drástica en el estrato dirigente, pues cualquier delito cometido por los *pipiltin* era considerado más grave ya que éstos tenían el deber de dar un alto ejemplo de comportamiento al resto de la sociedad.

El *tlatoani* quedaba obligado a tributar al *huey tlatoani* tenochca con armas y hombres, en caso de guerra, y normalmente con diversos productos agrícolas y artesanales, asimismo, debía permanecer en el palacio cierta parte del año y en caso de ausentarse de éste tenía que dejar en su lugar a un pariente, en calidad de rehén.



Acamapichtli, primer soberano que instauró la monarquía mexicana

El cargo no le daba inviolabilidad alguna sobre su persona. Por ejemplo, si emitía alguna opinión en contra del *huey tlatoani* o del sistema, podía considerarse como traición, lo cual era castigado con el descuartizamiento en vida; si omitía el pago de tributo cometía el delito de rebelión, cuya pena variaba desde la muerte, la declaración de guerra y el arrasamiento de su ciudad. Si sus declaraciones eran calificadas como calumnia la pena era la muerte, pero si a causa de ellas se originaban disturbios públicos se le incineraba en vida.

La autoridad suprema de la Confederación de Anáhuac era el consejo formado por los soberanos de los reinos que suscribieron el pacto de la Triple Alianza. Bajo su rectoría se realizaban asambleas —cada 80 días— formadas por los gobernantes ejecutores de los diversos pueblos federados a las tres grandes cabeceras provinciales. Dicha asamblea de “principales” o *tlatoanis*, tenía elementos que la pueden hacer comparable a un senado, pues sus miembros representaban los intereses de distintos señoríos, autónomos en su régimen político interno.

El Consejo Supremo del Imperio Azteca reunía a los *tlatoanis* para tratar lo concerniente a toda la federación y resolver así problemas tales como la legitimidad de determinado régimen y la genealogía de algún gobernante. Asimismo, en el pleno de la Asamblea se informaba al consejo sobre la situación sociopolítica y económica que guardaba cada señorío.

Con respecto a este último punto es interesante observar una notable diferencia entre aquella época y la situación política actual. Nuestra Constitución establece en su artículo 69 la obligación del presidente de la República de presentar ante el Congreso de la Unión un informe sobre “el estado general que guarde la administración pública del país”, en tanto que en la época prehispánica los tres grandes ejecutores de la Alianza eran quienes debían ser informados, por los gobernantes de los señoríos, de la situación general de sus respectivos dominios.

Época Colonial

Desde los primeros años en los que se estableció la Colonia, en la Nueva España operó el concejo o cabildo municipal como un órgano representante de ciudades y villas de españoles y, posteriormente, de los pueblos de indios.

Cada cabildo estuvo compuesto por alcaldes ordinarios, regidores, alféreces reales, alguaciles, fieles ejecutores y procuradores, quienes participaban en las decisiones del gobierno local o municipal. Todos ellos, incluyendo al escribano, debían asistir a las asambleas que se realizaban tres veces a la semana en la Casa de Cabildos (localizada en la plaza

mayor de cada población). Quien no asistía, sin causa justificada, tenía que pagar una multa.

En las sesiones ordinarias del cabildo se discutía sobre: distribución de tierras entre los vecinos, impuestos locales, policía, cárceles, obras públicas, inspección de hospitales, días festivos, procesiones y precios de los productos para el mercado local; asimismo, se expedían bandos reguladores de negocios municipales; se reglamentaban oficios, fijaban salarios y revisaba el sistema de pesas y medidas.

En las reuniones extraordinarias se trataban asuntos especiales y de mayor importancia, además de convocarse a cabildos abiertos, en los que participaban los miembros del concejo y algunos vecinos distinguidos.

Para que el rey otorgara la real confirmación virreyes y autoridades municipales debían informar a la Corona antes de tomar alguna determinación. Otra obligación era la de informar periódicamente al Real Concejo de Indias sobre cuestiones de hacienda, gobierno, administración, justicia, comercio, hechos trascendentes de interés general y sucesos particulares.

Quedaba a cargo de los virreyes salientes redactar un informe detallado del estado del virreinato y sobre los acontecimientos sucedidos durante su mandato. El informe se completaba con un expediente que contenía toda real cédula enviada al virrey, las cuales debían ser cumplidas por los sucesores como si hubiesen sido dirigidas a ellos.

Durante los primeros años de dominación española los oficios concejiles se daban por elección entre los mismos miembros de los cabildos, pero el rey Felipe II (1556-1598), dispuso que algunos de los puestos fueran vendidos al mejor postor.

Aquellos que continuaron siendo oficios elegibles, se designaban anualmente durante la sesión de elección, realizada el primer día de labores de cada año. En ella debía estar presente el gobernador de provincia, o bien, en sustitución de éste, su lugarteniente; el alcalde mayor o el corregidor de distrito; además se requería de la presencia de los oidores de la audiencia, funcionarios de la Real Hacienda, los regidores y los alcaldes ordinarios salientes.

Los miembros más importantes de los cabildos municipales eran:

Alcaldes ordinarios

Fue uno de los pocos puestos que durante los tres siglos de dominación española siguió siendo electo por miembros del cabildo, y en el cual intervenían algunas autoridades superiores. Se elegían cinco candidatos: dos designados por el cabildo, uno por el gobernador de provincia y dos por los regidores.

Sus nombres se ponían dentro de un cántaro y los dos primeros que salían eran nombrados alcaldes ordinarios. La elección debía presentarse al virrey para que la confirmara.

Sus principales funciones eran presidir las sesiones del cabildo, impartir justicia, conocer, en primera instancia, sobre causas civiles y criminales de su localidad, vigilar del buen orden, visitar cárceles y administrar el presupuesto municipal.

Algunas funciones administrativas las compartieron con los regidores, ya que uno de los alcaldes ordinarios junto con dos miembros de la regencia, actuaba como diputado por un periodo de dos meses, para realizar gestiones municipales ordinarias. Asimismo, alcalde y regidores debían efectuar una audiencia dos veces a la semana, en la que se discutiría sobre las ordenanzas de la localidad; de estas audiencias tenía que entregarse al concejo una memoria de las decisiones tomadas.

Regidores

Durante las primeras décadas de la Colonia el cargo de corregidor fue elegido por los miembros del concejo de entre los vecinos de la localidad. Tiempo después el monarca Felipe II ordenó que el mismo cargo fuera puesto en venta con carácter vitalicio. El candidato a comprar la regencia debía obtener la confirmación real y podía renunciar a él o revenderlo en caso de fallecimiento, entregarlo como dote o pasárselo a algún pariente cercano. El renunciante tenía que enviar un escrito al virrey informándole quién sería el sustituto al puesto, el virrey verificaba a la persona elegida y aceptaba o no la renuncia marcando un término de un

año y medio para recibir la confirmación real, pero si el rey no aceptaba el traspaso, el renunciante debía retener el oficio.

El número de regidores en un concejo podía variar entre cuatro y dieciséis, según el tamaño e importancia de la ciudad.

Los regidores no podían trabajar en otro oficio ni participar en el comercio mientras fungieran este cargo. Sus funciones consistían en gobernar el municipio, realizar gestiones locales, cuidar del abastecimiento y del buen funcionamiento de la alhóndiga,* así como de las obras públicas. Otorgar algunas licencias y administrar los hospitales locales. Actuaban como alcaldes ordinarios en caso de muerte o ausencia de éstos.

Alféreces reales

Oficio que inicialmente era determinado por el monarca, pero que pasó a ser entregado a quien más pagara por él. Los alféreces reales asistían a las sesiones del concejo, tenían voto y podían entrar con armas (lo cual era un privilegio).

Entre sus funciones estaban llevar el pendón real a ceremonias públicas, guardar el estandarte de la ciudad y hacer la proclamación de un nuevo rey. Tenían preferencia sobre los regidores para suplir a los alcaldes ordinarios.

Alguaciles

Este puesto inicialmente dado por elección, posteriormente se puso a la venta, y podía ser vitalicio o por un año. Desde 1528 los alguaciles pudieron entrar a las reuniones del concejo, tuvieron voz y voto y se les permitía asistir armados.

Sus obligaciones eran cuidar del cumplimiento de acuerdos y decisiones del ayuntamiento y otras justicias superiores, aprehender a quien se les ordenara, aplicar castigos a infractores, perseguir los juegos no permitidos o actos públicos prohibidos y efectuar la ronda diurna y nocturna en la población.

* Lugar público destinado a la compra-venta de diversas mercancías.

Mientras ejercían como alguaciles no podían tener otro oficio ni aceptar dinero de los jugadores o regalos de los presos.

Fieles ejecutores

Cada año el cabildo elegía a dos de los regidores para que actuaran como fieles ejecutores. Éstos, debían cuidar del abastecimiento de la ciudad o villa, establecer los precios de los productos que llegaban a la población para ser vendidos en mayoreo y llevar la contabilidad de las mercancías que entraban a la alhóndiga.

Escribanos

Generalmente fueron nombrados por el cabildo, aunque hubo ocasiones en que los eligió el monarca. Tenían la responsabilidad de certificar todas las actuaciones del concejo para que tuvieran validez, levantar actas de las sesiones y acuerdos municipales, así como expedir copias autorizadas de los acuerdos. Era su obligación guardar en secreto lo tratado en las reuniones.

Procuradores

Eran nombrados cada año por votación de los regidores. Representaban jurídicamente al municipio y tenían poder especial del concejo para defender los intereses de la localidad ante las audiencias o el Real Concejo de Indias. En casos necesarios iban a España, para lo cual necesitaban tener licencia del virrey.

Desde 1528 se intentó que el cabildo de la ciudad de México, como representante de toda la Nueva España, tuviera un procurador, con asiento, voz y voto, en las cortes españolas, para ello se comisionó al regidor Dr. Cristóbal de Hojeda; sin embargo, éste no llegó a ningún acuerdo con la Corona.

En un segundo intento en 1562 se enviaron procuradores a las cortes españolas para plantear el asunto, sin embargo, las negociaciones se frenaron ya que el monarca exigió un servicio* a cambio de la participa-

* La obligación de entregar al monarca una determinada cantidad de pesos en oro.

ción de la Nueva España en las cortes, el cual podía significar una enorme carga para la Colonia.

Por su parte, en el año de 1567 en la Nueva España se presentó la oportunidad de introducir cortes residentes en la propia Colonia. Fue el virrey Gastón de Peralta, marqués de Falces, quien presentó al cabildo de la ciudad de México una iniciativa para solicitar al rey la formación de cortes coloniales. El monarca Felipe II aceptó de buen grado la propuesta, exigiendo recibir a cambio algún servicio. Se iniciaron los trámites y se llegó al acuerdo de realizar cortes cada tres años, en presencia del virrey, procuradores y demás funcionarios. Cada vez que se celebraran cortes debía entregarse a la Corona una contribución pagada por todos los habitantes de la Nueva España, tanto españoles como naturales que fueran libres y encomenderos. Pocos meses después de iniciadas las gestiones, el virrey marqués de Falces fue removido de su cargo y ningún otro virrey o cabildo de México continuó las negociaciones.

Con la implantación del sistema de Intendencias, en 1786, se realizaron algunos cambios dentro de los cabildos que afectaron su relativa autonomía ya que autoridades superiores tuvieron una mayor intervención. A partir de entonces para efectuar una reunión del cabildo el alcalde debía notificar al gobierno provincial los asuntos que se iban a tratar, ésto con el fin de que el gobernador determinara lo que considerara más conveniente.

Durante los primeros años del siglo XIX la situación política de España y sus colonias vivió momentos muy difíciles. El monarca Fernando VII fue hecho prisionero por Napoleón Bonaparte, y las cortes españolas, trasladadas a la isla de Cádiz, decidieron formular una Constitución que gobernara a la nación española y sus colonias, mientras se definía la situación.

En 1812 las Cortes de Cádiz, con la participación de representantes coloniales, terminaron la Constitución Política de la Monarquía Española. Ésta marcó algunos cambios para los cabildos, los procuradores o diputados de provincia y las cortes españolas.

En relación a los cabildos municipales, se mandó instalar un ayuntamiento en todo pueblo en que no hubiera y que pasara de mil habitantes.

Los títulos vitalicios de los regidores desaparecieron. Alcaldes ordinarios, regidores y procuradores se elegirían cada año en el mes de diciembre. Asimismo, los ciudadanos nombrarían un número de electores que elegirían a las autoridades concejiles, que ejercerían sus funciones a partir del primero de enero del año siguiente. Los alcaldes se removerían anualmente, mientras que regidores y procuradores, por mitad, cada año. Ninguno podía ser reelegido antes de dos años.

Por otra parte, esta constitución determinó que: ningún empleado público nombrado por el rey podría, simultáneamente, formar parte del cabildo; para hacer uso del caudal del ayuntamiento, se necesitaba la aprobación de las cortes; los procuradores o diputados de provincia debían inspeccionar cada año las funciones de los concejales, y presentar a las cortes, para su aprobación, las ordenanzas hechas por los municipios.

Para las diputaciones provinciales, mandó establecer una en cada provincia, la que se renovarían cada dos años. Los diputados eran seleccionados por los electores de cada distrito y su reelección era posible pasados cuatro años de haber terminado sus funciones.

Cada año, la diputación tenía sesiones hasta por noventa días, a partir del 1º de junio, en las que se discutían asuntos como el repartimiento de contribuciones de los pueblos de su provincia; el establecimiento de nuevos ayuntamientos; la construcción de obras públicas; el promover la educación juvenil, la agricultura, la industria y el comercio. Asimismo, era deber de la diputación formar el censo provincial, cuidar los establecimientos de beneficencia y la economía, informar a las cortes sobre cualquier violación a la constitución y sobre todo abuso cometido por los diputados. Cualquier extralimitación por parte de los diputados era castigada por el rey suspendiéndolos de sus funciones.

De entre los diputados de provincia se elegían a los representantes en las cortes españolas. Había un diputado de corte por cada setenta mil habitantes, si había más de treinta y cinco mil y no menos de sesenta mil, se elegía otro, y si había menos, se unían dos provincias adyacentes.

Los diputados de cortes debían asistir todos los años a la reunión de las cortes en la capital del reino español. Las sesiones duraban tres meses, iniciándose el primero de marzo, pudiéndose prorrogar a petición del monarca. Los diputados de cortes serían removidos en su totalidad cada dos años, y podían ser reelectos pasados dos años al término de su cargo. Al año de renovación se realizaban juntas preparatorias, a partir del 15 de febrero, en las que los nuevos diputados debían presentar su legitimidad de poderes; y el día 25 debían elegir de entre ellos mismos a un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, además de veintidós diputados y dos secretarios, quienes tenían que informar al rey sobre la conformación de las cortes y sobre la asistencia a las sesiones.

En España el monarca se presentaba a la apertura y a la clausura de las reuniones, pero no podía estar presente en las deliberaciones de las Cortes. Si hubiera alguna propuesta del rey los secretarios del Despacho, que eran sus representantes, podían estar presentes en las deliberaciones pero no en la votación.

La opinión de los diputados era inviolable, cualquier acusación criminal que tuvieran era juzgada por el Tribunal de Cortes. Durante su diputación no podían admitir ni solicitar para sí otro empleo de provisión del rey.

Las facultades de los diputados, como miembros de las cortes fueron muy amplias, pero no pudieron gozar de ellas por mucho tiempo, ya que en mayo de 1814 la Constitución de Cádiz fue abrogada.

Siglo XIX

La crisis del imperio español provocada por la invasión francesa a la península y por las acentuadas diferencias sociales, económicas y políticas en la Nueva España aceleraron, en términos de acción política y de lucha armada, las tensiones de la sociedad novohispana. El conflicto generalizado culminó con un levantamiento armado, iniciado el 16 de septiembre de 1810 por Miguel Hidalgo, Ignacio Allende e Ignacio Aldama, entre otros.

Para 1811, Ignacio López Rayón presentó un proyecto de constitución titulado "Elementos Constitucionales" el cual en relación a los representantes del pueblo marcó en su punto 12 que:

Las personas de los vocales* serán inviolables en el tiempo de su ejercicio, sólo podrán proceder contra ellos en el caso de alta traición y con conocimiento reservado de los otros vocales que lo sean, y hayan sido.

Las fuerzas opositoras al régimen real fueron engrosándose con algunos caudillos como José Ma. Morelos y Vicente Guerrero. Sin embargo la lucha se vio debilitada por la muerte de los primeros insurgentes. Ante tal suceso, Morelos se puso al frente del movimiento y la segunda etapa se caracterizó por la expresión de los principios ideológicos.

En la ciudad de Zitácuaro se estableció una Suprema Junta Nacional Americana cuyos objetivos fueron conservar los derechos de Fernando VII, rey de España, organizar los ejércitos y libertar a la patria de la opresión. La Suprema Junta presentó problemas de organización por lo que Morelos decidió convocar en mayo de 1813 a un Congreso Nacional Constituyente. Las sesiones del Congreso se abrieron con la lectura del documento presentado por Morelos titulado "Sentimientos de la Nación", en el cual declaró la independencia de México, estableció la religión católica como única y planteó la división de poderes.

Después de muchos problemas y cambios de sede debido a las presiones del ejército realista, el Congreso expidió en 1814 en Apatzingán, Mich., el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Dicho documento estableció en su artículo 59 que los diputados serían "inviolables por sus opiniones", pero podrían ser acusados, durante el tiempo de su diputación, por los delitos establecidos en el mismo artículo. Además estipuló que ningún ciudadano podría "excusarse al encargo de diputado" y que mientras estuviese fungiendo como tal no estaría facultado para "emplearse en el mando de las armas" (art. 58).

Por otro lado, la lucha armada se debilitó, en gran parte, debido a la muerte de Morelos ocurrida en 1815; solamente continuaban activos algunos caudillos como Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria.

* Entiéndase representantes.

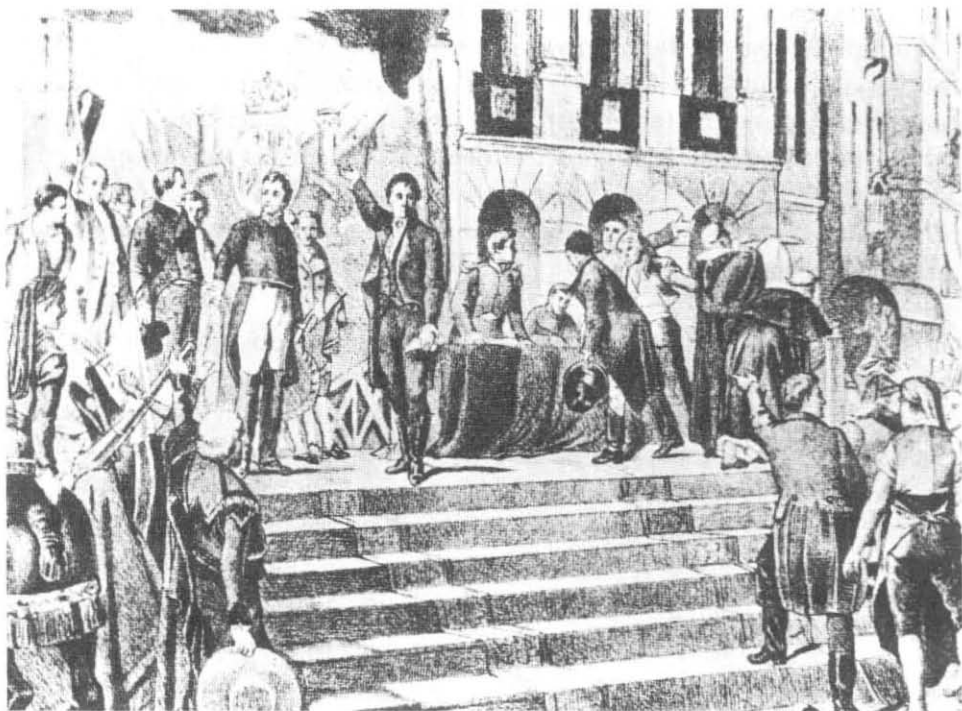
La reimplantación de la Constitución de Cádiz en España en 1820, provocó cambios políticos que se iniciaron con la Conspiración de la Profesa, cuyo objetivo era impedir el restablecimiento en México de la Constitución de 1812. El plan de la Profesa, que tenía tendencias conservadoras, postulaba que la Nueva España debía gobernarse por el virrey, apoyada en las Leyes de Indias y con independencia de la metrópoli. Agustín de Iturbide, coronel realista de origen criollo, fue designado por los conspiradores para encabezar dicho movimiento.

Sin embargo la reinstalación de la Constitución de Cádiz, dio a la guerra de independencia un nuevo giro. Las discusiones públicas respecto a la política fueron más frecuentes; los insurgentes presos fueron puestos en libertad y las esperanzas de cambio se hicieron más patentes. Las fuerzas insurgentes comandadas por Vicente Guerrero cobraron nuevos bríos, hecho que persuadió a Iturbide de la poca utilidad que tendría luchar contra ellos. Así, decidió entrevistarse con Guerrero para unirse y consumir la independencia.

Una vez obtenido el consenso, de acuerdo al Plan de Iguala, ambos bandos lucharían por la religión, la independencia y la unión entre americanos y europeos. Mientras tanto, la corona española decidió enviar a Juan de O'Donojú en un intento conciliatorio cuyo resultado fue la firma de los Tratados de Córdoba, documento que puso fin a la dominación española en México y concretó la monarquía como forma de gobierno. Además, se dispuso que el poder público se depositaría en una Junta Provisional Gubernativa que estaría encabezada por el presidente Iturbide y compuesta por treinta y ocho miembros que nombrarían una Regencia integrada por tres personas. La Junta también se ocuparía de legislar sobre el sistema electoral y la organización del Congreso encargado de la elaboración de la Constitución.

En mayo de 1822 el Congreso proclamó emperador a Iturbide, éste debido a desacuerdos políticos entre los miembros de la Junta, disolvió el Congreso y en su lugar funcionó la Junta Nacional Instituyente.

En materia legislativa Iturbide redactó el Reglamento Político Provisional, y como único antecedente al tema que nos ocupa está el artículo 27, en donde estableció que los vocales de la Junta Nacional eran inviolables por sus opiniones públicas manifestadas durante sus funciones.



Mediante los Tratados de Córdoba, documento que puso fin a la dominación española, se concretó la monarquía como forma de gobierno y se dispuso que el poder público se depositaría en una Junta Provisional Gubernativa, encabezada por Iturbide y compuesta por treinta y ocho miembros.

El régimen de Iturbide duró poco. El Plan de Casa Mata, proclamado por Antonio López de Santa Anna, exigió, entre otras cosas, la reunión de un nuevo Constituyente. Ante tales presiones, Iturbide abdicó en mayo de 1823. En un efervescente clima político el Congreso inició sus actividades con sesenta y dos diputados y se instaló de manera oficial el día 5 de noviembre del mismo año, dando como resultado la Constitución de 1824.

Dicha carta detalló las facultades (arts. 35 y 42) y restricciones (art. 36) del Congreso; describió el proceso legislativo para la creación de leyes (arts. 47, 48, 65 y 111); dividió las sesiones del Congreso en ordinarias y extraordinarias; las primeras se verificarían del 1º de enero al 15 de abril siguiente, pudiendo prorrogarse por 30 días hábiles, y las segundas exclusivamente serían convocadas para tratar puntos preestablecidos

(arts. 71 y 73); fijó la residencia de ambas Cámaras en un mismo lugar contemplando su traslado previo acuerdo (arts. 67, 70 y 73), reglamentó la realización de las sesiones del Congreso (arts. 67, 69 y 72); y las facultades del presidente (art. 110). Al respecto, en su artículo 68 estipuló que el presidente de la federación debería pronunciar un discurso en la sesión de apertura de las cámaras. Este discurso tuvo a través del siglo XIX la función de dejar por escrito los avances y sucesos logrados en el gobierno correspondiente.

Especial mención merece el informe presentado por Vicente Guerrero durante la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, el 4 de agosto de 1829. En el mes de junio de ese año una expedición encabezada por el español Isidro Barradas había desembarcado en México con intenciones de reconquista. Ante tal amenaza el Congreso se reunió y Guerrero en su discurso de apertura expresó:

Están dictadas las medidas más eficaces de defensa para que por todos rumbos marchen los valientes militares del denodado Ejército mexicano, sobre los usurpadores de nuestra tranquilidad e independencia.

Finalmente la invasión fue repelida y México recuperó su total soberanía.

La carta de 1824 estuvo vigente por un periodo de once años. La Constitución de 1836 o las Siete Leyes pusieron fin al sistema federal. La Tercera Ley estuvo dedicada, entre otras cosas, a regular el funcionamiento, restricciones y facultades del Congreso; estableció dos periodos prorrogables de sesiones, de enero a mayo y de junio en adelante. Además reiteró que los senadores y diputados serían inviolables por sus "opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos".

En el periodo comprendido entre los años 1836 a 1843 ocurrieron muchas revueltas en el país, unas veces iniciadas por los conservadores —quienes pugnaban por el centralismo—, y otras motivadas por los defensores del régimen federal. A esto se agregó la separación de Texas (1836) y la guerra con Francia (1838) cuestiones que agravaron la situación política y económica de México.

Hacia 1839 la presidencia recayó en Antonio López de Santa Anna, quien propuso que la Constitución fuera reformada y autorizó al Congreso para asumir funciones de Constituyente. Dos proyectos de constitución fueron presentados, uno en 1840 y otro en 1842, pero ninguno se aceptó. Fue hasta 1843 que se decidió formular un nuevo estatuto constitucional denominado Bases de Organización Política de la República Mexicana, documento de carácter centralista. Éste, depositó el Poder Legislativo en dos Cámaras y en el presidente de la República “por lo que respecta a la sanción de leyes”; enumeró las facultades del Congreso; listó las facultades y obligaciones comunes a ambas cámaras; señaló las exclusivas de los diputados e hizo lo propio con la de Senadores; reafirmó la inviolabilidad de los integrantes de las cámaras en cuanto a sus opiniones, y además estableció que el Congreso se reuniría en dos periodos prorrogables ordinariamente, y cuando el Ejecutivo lo convocara.

Las Bases Orgánicas rigieron el país aproximadamente por un lapso de tres años, pero tampoco resolvieron las pugnas entre liberales y conservadores, situación que se agudizó con la invasión norteamericana a México, en 1846. En 1847 el Congreso, en cuyas líneas había más liberales que conservadores, decidió restablecer la Constitución de 1824 y expidió el Acta de Reformas, documento que encerraba algunas modificaciones y adiciones a la constitución.

Dentro de estos cambios, es importante señalar la pérdida de territorio sufrida por México en 1848, debido al Tratado de Guadalupe Hidalgo que puso fin a la guerra México-norteamericana.

A pesar de la instauración de la nueva legislación, los cambios en el poder Ejecutivo y las eternas luchas de facciones continuaron. Ello tuvo como consecuencia el establecimiento de un régimen dictatorial encabezado por Santa Anna y auspiciado por los conservadores; aun cuando se formularon las Bases para la Administración de la República, Santa Anna se hizo rodear de una corte europea y se nombró Alteza Serenísima.

Tal situación provocó la congregación de un grupo de liberales que en 1854 promulgó el Plan de Ayutla, cuyos objetivos principales eran la destitución de Santa Anna y la realización de una nueva constitución. La Revolución de Ayutla triunfó y para 1856 se comenzaron a discutir los ordenamientos que habrían de integrar la Constitución de 1857.

Dicha Carta otorgó la facultad al Congreso de calificar las elecciones de sus miembros (art. 160); otorgó la inviolabilidad a los diputados por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos (art. 61); estableció que los cargos de diputados y senadores serían incompatibles con cualquier comisión o empleo de la Unión por el que se disfrutara sueldo (art. 62); señaló dos periodos ordinarios prorrogables de reunión del Congreso, a saber, del 16 de septiembre al 15 de diciembre el primero, y el segundo, improrrogable, sería del 1º de abril al 31 de mayo (art. 66); delimitó las facultades del Congreso en cuanto a la formación de leyes (arts. 67 y 70), y referente al cambio de residencia de los supremos poderes de la Federación estableció el artículo 68; además, estipuló que a la apertura de sesiones del Congreso asistiría el presidente, quien pronunciaría un "discurso en el que manifieste el estado que guarda el país", contestando este informe el presidente del Congreso (art. 69).

La proclamación de la Carta de 1857 dio lugar a grandes inconformidades del grupo conservador, que llevaron al país a una guerra civil. Durante la Guerra de Tres años México estuvo gobernado por dos regímenes: el primero encabezado por Benito Juárez, liberal; y el otro por Félix Zuloaga, conservador. La lucha se definió en 1861 cuando las fuerzas juaristas tomaron la ciudad de México. Desafortunadamente la paz duraría pocos años ya que algunos mexicanos, convencidos de que el sistema monárquico sería la solución para México, decidieron pedir ayuda a Napoleón III, rey de Francia, para la implantación de un príncipe europeo.

En 1864 a bordo de la *Novara* llegó a Veracruz Maximiliano de Habsburgo, ostentando el cargo de emperador de México. Nuevamente el régimen de Juárez gobernó paralelamente con otra legislación, esta vez en oposición con las leyes establecidas por Maximiliano, convenidas en el Estatuto Provisional del Imperio. Después de algunos años de lucha, en 1867 las fuerzas liberales lograron derrotar al invasor.

El informe presentado por Benito Juárez el 8 de diciembre de 1867, se puede considerar como un sentido testimonio de los esfuerzos realizados por los hombres de aquella época para restituir la soberanía nacional:



Lista de los constituyentes de 1857

El pueblo mexicano, con su patriotismo, su valor y su constancia en la lucha ha salvado su independencia y sus instituciones. En vano pretendió la Intervención Monárquica destruir a la República y a su gobierno. La intervención desapareció, combatida por el pueblo, quedando en pie la República, más fuerte en el interior y más considerada en el exterior.

Juárez gobernó hasta 1872, año de su muerte. Su sucesor fue el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Sebastián Lerdo de Tejada. Durante el gobierno de este último (1872-1876) se realizaron algunas modificaciones a las leyes que se han venido estudiando.



Cámara de Diputados en 1872. Otro incendio destruyó este recinto en 1909, ubicado en las calles de Donceles y Allende

Es importante recordar que en 1874 se restableció el sistema bicameral por lo que hubo que incorporar leyes relativas a la Cámara de Senadores. Así, se otorgó la facultad, a cada Cámara, de calificar las elecciones de sus miembros, siendo que la Constitución de 1857 había dado ese derecho al Congreso (art. 60).

El artículo 59 decretó la "inviolabilidad por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus cargos", tanto a diputados como a senadores;

el precepto 57 impuso restricciones laborales a diputados y senadores; el artículo 61 estableció el número mínimo de senadores y diputados para iniciar la apertura de sesiones; el artículo 62 modificó los periodos de sesiones ordinarias; los artículos 64 y 71 establecieron facultades y restricciones al Congreso; el 71 señaló la residencia de ambas cámaras y reglamentó su posible traslado. Dichos cambios fueron los últimos realizados durante el siglo XIX.

Lerdo dejó la presidencia en 1876 a causa de un levantamiento comandado por el general Porfirio Díaz. Bajo la bandera del Plan de Tuxtepec, Díaz logró ocupar la presidencia de 1876 a 1880, y después de un periodo presidencial de Manuel González (1880-1884), Díaz regresó al poder, comenzando así la dictadura más larga de la historia de México.

Para 1911 el pueblo mexicano cansado del régimen dictatorial, empuñó las armas y se lanzó a una de las empresas más difíciles, y a la vez más fructíferas de la historia nacional: la Revolución Mexicana.

Siglo XX

Con la firma en 1911 de los tratados de Ciudad Juárez, Porfirio Díaz presentó su renuncia como presidente de la República; a partir del mes de mayo de ese mismo año el secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, ocupó la presidencia provisionalmente, en tanto se preparaban nuevas elecciones presidenciales. El sistema gubernamental permaneció como se había constituido en 1910 y el interinato sólo permitió mínimas incorporaciones de revolucionarios a las Cámaras, de tal manera que la XXVI Legislatura siguió integrada por miembros del antiguo régimen. Ante la constante presión de los revolucionarios, el gobierno de León de la Barra renunció un mes antes de lo estipulado.

La efervescencia política estallaba y los partidos políticos comenzaron a lanzar sus candidatos para ocupar la presidencia, a mediados de octubre de 1911 se llevaron a cabo las elecciones para la presidencia y vicepresidencia, en donde Francisco I. Madero y José María Pino Suárez resultaron electos. Madero, al asumir la presidencia, incorporó tanto en su gabinete como en el Poder Legislativo y Judicial a personajes de las diferentes tendencias ideológicas.

El 30 de junio de 1912 se celebraron las elecciones para la XXVI Legislatura, en donde se introdujo una nueva Ley Electoral que estipu-

laba que el voto sería directo y universal; se respetaría el voto a través de una inspección en las elecciones; se verificarían los requisitos para poder ser candidatos, y, por primera vez, se planteó la participación de partidos en los procesos electorales, por lo que deberían tener una asamblea, nombrar una junta directiva, tener un programa político y su órgano de difusión, así como la responsabilidad de registrar y presentar a sus candidatos con anticipación.

Dentro de los partidos que participaron se encontraba el Constitucional Progresista (representaba al gobierno), el partido Católico (que era de oposición), el Liberal Independiente, el Liberal Radical y el Socialista Radical, entre otros.

En el Colegio Electoral la discusión de credenciales provocó debates entre los candidatos; en la Cámara de Diputados la Legislatura quedó compuesta por una mayoría maderista. En cuanto a la Cámara de Senadores siguió manteniendo una posición porfirista.

Francisco I. Madero presentó dos informes presidenciales, el 1º de abril y el 16 de septiembre de 1912, en ambos discursos destacó la problemática que vivía el país, en especial en los estados de Morelos y Chihuahua. En el del 1º de abril expresó:

La cuestión de Morelos. . . entraña un problema de carácter social, que la impaciencia de algunos de los habitantes de ese Estado ha querido que se resuelva sin preparación, sin estudio y sin justificación. . .

El gobierno maderista enfrentó situaciones adversas que culminaron con el cuartelazo de febrero de 1913, lo que propició la renuncia del presidente y del vicepresidente, su asesinato y el arribo de Victoriano Huerta al poder.

La usurpación de Huerta provocó fuertes polémicas sobre todo en el Congreso. Al rendir Huerta su informe el 16 de septiembre de 1913, planteó que se encontraba en el poder para lograr la pacificación del país, intentando con ello legitimizar su gobierno. Con tal fin incorporó a gente de su confianza al sistema gubernamental e impuso a diputados. La mayoría de los miembros de la Cámara se opuso a las nuevas disposiciones,

por lo que Victoriano Huerta disolvió la Cámara. Algunos de los diputados perdieron la vida y otros fueron reprimidos y encarcelados. Por su parte, la Cámara de Senadores, también se disolvió, desapareciendo así la XXXVI Legislatura. En consecuencia, en octubre de 1913 se convocó a elecciones para la creación de un nuevo Congreso de la Unión.

Desde marzo de 1913 Venustiano Carranza junto con otros generales y políticos firmó el Plan de Guadalupe mediante el que se desconoció al gobierno de Huerta y se acordó la formación del Ejército Constitucionalista, comandado por el propio Carranza, cuyo fin sería combatir al usurpador. Al triunfo del movimiento en agosto de 1914 Carranza se instaló en la ciudad de México, convocó a un Congreso y a la elección democrática del presidente. Así, de 1914 a 1916 surgieron diversos enfrentamientos entre las facciones revolucionarias, que dentro de la Soberana Convención de Aguascalientes lucharon por obtener el poder.

Las operaciones militares de las fuerzas carrancistas y su estrategia política derrotaron a los contrincantes convencionistas y el 19 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza convocó a elecciones de diputados para la instalación del Congreso Constituyente. La Convocatoria constaba de catorce artículos y en ellos se estipulaba que las elecciones serían directas. Como lo expresa la historiadora Berta Ulloa:

[Los artículos 5 a 7 planteaban. . .] que las sesiones del Congreso Constituyente se regirían por el reglamento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el Constituyente creyere conveniente hacer en sus tres primeras sesiones; el Congreso Constituyente calificaría las elecciones de sus miembros, a éstos no se les podría molestar por las opiniones que emitieran y gozarían de fuero constitucional durante sus funciones. . . los artículos. . . 9 a 15, decían que el Congreso no podría ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mitad más uno del total de sus miembros; pero la junta preparatoria del 26 de noviembre a las diez de la mañana se podía verificar aunque no hubiera mayoría, pudiendo citar a los suplentes; además de que a éstos se les podría llamar cuando ya estuvieran en funciones el Congreso. Si los propietarios faltaren a tres sesiones seguidas sin licencia previa o con

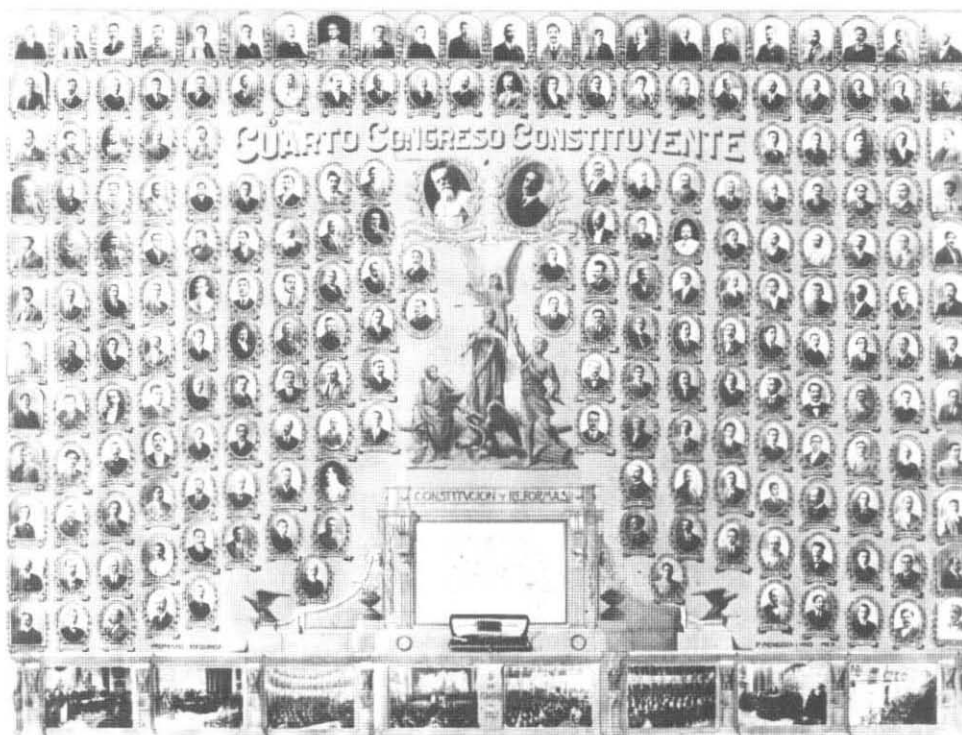
cinco faltas interrumpidas en quince días. Al entrar en ejercicio de sus funciones, los diputados protestarían cumplir leal y patrióticamente el cargo que el pueblo les confinó “. . . El Congreso firmaría la Constitución Reformada”, citaría a una sesión solemne para que sus miembros protestaran cumplirla, así como también el “primer jefe”, a quien se le entregaría la Constitución Reformada. . . Finalmente se fijaba el sueldo de los Constituyentes en sesenta pesos diarios más los gastos de viaje.

Por otra parte, los partidos políticos promovían a sus candidatos para diputados al Congreso, entre los de mayor fuerza se encontraban el Partido Liberal Constitucional, el Partido Democrático, el Nacionalista Democrático, el Liberal Obrero, el de Obreros Libres y la Unión Obrera, entre otros.

A finales de noviembre se realizaron las sesiones del Colegio Electoral; a ella asistieron ciento cuarenta de los posibles diputados. La comisión dictaminadora revisó las credenciales de los candidatos a diputados, actividad que provocó algunos debates ya que no todas las credenciales fueron aceptadas, y se realizó la elección de la mesa directiva que presidió los debates del Congreso Constituyente iniciados el 10 de diciembre de 1916, cuyo fin sería la elaboración de la nueva constitución.

Una vez verificado e instalado el Congreso, Venustiano Carranza presentó un informe sobre el estado de la administración pública, así como del uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas desde 1914. En su proyecto de Constitución propuso reformas a algunos artículos que causaron largos debates antes de poder ser aprobadas; en relación a los artículos 60 al 70 de la Elección e Instalación del Congreso de la Unión, no se suscitaron debates trascendentales y fueron aprobados.

El 5 de febrero de 1917 se dio a conocer la nueva Ley Fundamental, y en marzo se realizaron elecciones para presidente, gobernadores y para la nueva instalación del Congreso. El triunfo presidencial fue para Carranza, mientras que en el Congreso fue para los diputados del Partido



Diputados del Constituyente Queretano

Liberal Constitucionalista. Así en abril de ese mismo año se instaló la XXVII Legislatura.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 69 de la Constitución de 1917, a partir del 1º de septiembre de 1917, Carranza continuó rindiendo por escrito el informe del estado general de la administración pública del país. Desde entonces los presidentes en turno han hecho lo propio, hasta 1989, año en que se introdujo una reforma que cambió la fecha del informe para el 1º de noviembre de cada año.

En general, los puntos a tratar en los informes presidenciales se refieren a las actividades realizadas durante el curso del año por las dependencias del Ejecutivo, esto es: los ramos de la hacienda pública, gobernación, cuestiones de relaciones internacionales, límites territoriales, comunicaciones, obras públicas y educación, entre otros.

De acuerdo con el proceso histórico determinante en algunos periodos presidenciales, destacamos aspectos sobresalientes de algunos informes presidenciales, como el de Álvaro Obregón del 1º de septiembre de 1923, que en relación a la cuestión agraria señaló:

. . . La Comisión Nacional Agraria continúa tramitando dotaciones y restituciones de tierra para los pueblos, llegando a obtener hasta ciento veintisiete resoluciones definitivas del Ejecutivo, que satisficieron las demandas de ciento veintisiete pueblos. . .

En 1938 Lázaro Cárdenas habló en su informe sobre la expropiación de las compañías petroleras:

Con motivo de la expropiación de los bienes de las compañías petroleras, el público acudió en apoyo de la acción del gobierno a ofrecer espontáneamente su donativo, el cual ha sido depositado en el Banco de México. . . Las dificultades surgidas a raíz de la expropiación han ido eliminándose y se ha formulado ya un programa para la conservación y mejoramiento de las refinerías. . .

Al encontrarse el país inmerso en el proceso de la Segunda Guerra Mundial, el general Manuel Ávila Camacho, al abrir el Congreso sus sesiones ordinarias el 1º de septiembre de 1945 planteó:

En la guerra contra las potencias del Eje, nuestra participación se intensificó cada día, tanto en lo militar, como en lo político y económico. Según lo informé oportunamente, un escuadrón de la Fuerza Aérea Expedicionaria Mexicana, el 201, combatió bajo nuestra bandera en el Pacífico. . .

Otros informes, como los del licenciado Miguel Alemán Valdés, quien enfocó su interés en la industrialización del país, o los del licenciado Adolfo López Mateos, con la nacionalización de las empresas eléctricas extranjeras: "La nacionalización de la energía eléctrica es una meta alcanzada por el pueblo en el camino de la Revolución. . .", fueron de trascendental importancia. Luis Echeverría Álvarez en su informe presi-

dencial del 1º de septiembre de 1972, en materia de relaciones exteriores manifestó:

Practicamos una política exterior independiente y lo seguiremos haciendo. A todos los foros donde nos lleva el interés de la República, exponemos nuestras convicciones con igual franqueza. Hemos expresado las tesis de México y escuchado con atención y respeto las de otros pueblos y gobiernos. . .

Cabe mencionar la trascendencia que tuvo en materia económica la nacionalización de la banca anunciada por el licenciado José López Portillo en su informe de 1982.

Por su parte, el segundo informe de gobierno rendido el 1º de noviembre de 1990 por el licenciado Carlos Salinas de Gortari, tuvo como tesis central la soberanía y la justicia, al respecto resaltó:

La justicia que procura el Estado solidario es defender la soberanía desde dentro. La defensa moderna de la soberanía requiere de un Estado que, simultáneamente, se vincule a los centros de desarrollo en el mundo y extienda la justicia entre sus ciudadanos. . .

Estos ejemplos son una muestra tangible de la importancia política que se deriva del cumplimiento del artículo 69 constitucional.