

JOSÉ MARÍA LAFRAGUA.
APORTACIÓN INSTITUCIONAL

RAYMUNDO GARCÍA GARCÍA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Datos biográficos*. III. *Ley de Garantías*. IV. *Estatuto Orgánico Provisional*. V. *El presidencialismo hasta la revolución de Ayutla*. VI. *Genética presidencialista en el Estatuto Orgánico Provisional*. VII. *Influencia del Estatuto Orgánico de 1856 en la construcción del sistema político mexicano del siglo XIX*. VIII. *Bibliografía general*.

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo que aquí se presenta sobre el jurista poblano intenta resaltar, con su obra legal y política, su contribución a la construcción de instituciones que dieron forma y fondo al proceso de formación del Estado mexicano en el siglo XIX. Para ello, se hace un análisis histórico, político y jurídico de dos documentos fundamentales para comprender la construcción de instituciones que buscaron consolidar el poder público y ayudar en la construcción del sistema político mexicano: *La ley de garantías* y el *Estatuto Orgánico Provisional de 1856*.

* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

II. DATOS BIOGRÁFICOS

José María Lafragua (1813-1875) nació en la ciudad de Puebla el 2 de abril del año 1813.¹ Hijo de José María Lafragua y de Mariana de Ibarra, españoles ambos, ingresó al Colegio Carolino en 1824. Termina la carrera de abogado en 1835 y el 21 de febrero del mismo año hizo sus pruebas profesionales ante el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de Puebla. Fue el primero que sustentó examen ante dicha organización profesional. Se nombra profesor de Derecho Civil y secretario de la Academia de Derecho Teórico-Práctico.² En 1835 ingresó al rito yorquino, tuvo como compañeros a Ignacio Comonfort, Pascual Almazán, José Manuel Cardoso y su jefe fue el general Manuel Gómez Pedraza.³ Fue funcionario del poder judicial y secretario de la Junta de Propiedad Literaria⁴.

Ejerció la función legislativa como diputado⁵ en el Congreso unicameral de 1842, del 10 de junio al 19 de diciembre, nombrado como secretario. De este modo se inicia como político nacional, participando al lado de los liberales moderados, abrazando una labor jurídica, legislativa y política gradualista, pragmática, y de conciliación. Justo Sierra, al definir a la corriente de opinión de los moderados, dijo: “eran los que no creían bueno llevar la resistencia a la Reforma hasta la guerra civil; Comonfort pensaba que había que reformar sin transformación, sino cambiar mejorando”,⁶ y esto sólo es posible haciendo política de consensos, de negociación, de acuerdos, de conciliación, que será una vena política que recorra en la construcción nacional y de la que José María Lafragua será uno de los principales artifi-

¹ Según su acta de nacimiento parroquial inscrita en la parroquia del Sagrado Metropolitano de la Ciudad de Puebla, en el libro de bautizos —bajo el número 97 (noventa y siete) a fojas 76 (setenta y seis)— y de fecha 3 de abril de ese mismo año.

² Moreno, Daniel, *Grandes juristas mexicanos*, México, Pax, 1979, p. 100.

³ Cfr. Márquez Carrillo, Jesús, “De la Academia de Derecho Teórico Práctico al Colegio de Abogados”, *Tiempo Universitario. Gaceta histórica de la BUAP*, Puebla, año 4, núm 20, 7 de diciembre de 2001.

⁴ *Ibidem*.

⁵ La siguiente apretada biografía de José María Lafragua está tomada de García García, Raymundo, *José María Lafragua. Político poblano*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2002 (Cuadernos del Archivo Histórico Universitario, 17).

⁶ Sierra, Justo, *Juárez, su obra y su tiempo*, México, 1956, p. 98 (citado por Horacio Labastida, “Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857”, en *Derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados (XLVI Legislatura), 1967, t. II, p. 271).

ces. Diputado en el Congreso Nacional Extraordinario de 1846-1847, que impulsa las garantías de *libertad, seguridad, propiedad, e igualdad* y establece el *juicio de amparo* para el ejercicio y conservación de los derechos del ciudadano contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo. La participación de Lafragua se marcó por la presentación del proyecto de Ley de Garantías, en la sesión del 3 de mayo de 1847. Y en calidad de senador en el Congreso del 1º de mayo de 1848 al 14 de diciembre de 1849, siendo su secretario, vuelve a presentar su proyecto de garantías individuales, aprobado por la Cámara de Senadores y detenido por la Cámara de Diputados. Senador en el Congreso que laboró del 1º de enero de 1850 al 31 de diciembre de 1851, y por tercera ocasión senador por Puebla, en el Congreso vigente del 1º de enero de 1852 a 1853, disuelto durante el gobierno de Juan Bautista Cevallos.

Alcalde cuarto de la Ciudad de México en 1844. En 1845 pide se dicte una ley que organice la Guardia Nacional. Ministro de Relaciones y Gobernación en la presidencia del general Mariano Salas, del 4 de agosto al 1º de diciembre de 1846. Periodo en el cual se dicta la ley que crea el Archivo General de la Nación; la ley sobre colonización; la que crea la Biblioteca Nacional, la de propiedad literaria. En este ejercicio de administración pública destaca el papel del derecho como recurso de organización y medio de decisión del poder. Recopila la historia documental de México. El 14 de abril de 1847 exhorta a tomar las armas para defender la patria frente a la agresión norteamericana y conservar la independencia y la nacionalidad. Se alistó dentro de la Guardia Nacional, junto a Pedro María Anaya, Mariano Otero e Ignacio Comonfort.

Fue consejero del presidente Pedro María Anaya; dio su opinión al presidente Manuel de la Peña y Peña. En la presidencia de Arista fue designado el 20 de enero de 1851, ministro extraordinario y plenipotenciario en Francia y con igual carácter en Roma. No aceptó el cargo argumentando motivos emocionales.

Ignacio Comonfort integra a José María Lafragua como ministro de Gobernación. Y éste, en ejercicio de esta función, elabora el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que rigió a la nación durante el periodo comprendido entre 1856 y 1857. Además, fomentó la conservación de los archivos y publicaciones de documentos históricos; e impulsó la Ley Orgánica de la Guardia de Seguridad de la República Mexicana; la Ley para el Establecimiento y Uso de Cementerios; la Ley Orgánica del Registro Civil. Participó en la discusión que se produjo en torno al proyecto del artículo 15 de la Constitución de 1857, relacionado con la tolerancia religiosa, pro-

yecto contra el cual estaban los liberales moderados, lo que genera fuertes críticas de los liberales puros. Renunció al ministerio de Gobernación el 31 de enero de 1857, y fue designado ministro plenipotenciario en España para arreglar la amenaza de una intervención armada por parte de ese país. Regresó a México en 1861.

Benito Juárez, después del triunfo liberal del 21 de julio de 1867, reorganiza su gabinete, nombra a Sebastián Lerdo de Tejada ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación; a José María Iglesias, ministro de Hacienda; a Antonio Martínez de Castro, ministro de Justicia e Instrucción Pública; a Ignacio Mejía, ministro de Guerra, y a Blas Valcárcel, ministro de Fomento; ellos representan la opinión dominante. Juárez enfrentó la división de su partido, el Partido Liberal, apoyando unos a Porfirio Díaz y otros a Lerdo de Tejada; esto llevó a don Sebastián Lerdo de Tejada a separarse del gabinete, dejando vacante el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, que fue ocupado por José María Lafragua.

Al morir Juárez el 18 de julio de 1872, Sebastián Lerdo de Tejada, entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entra en funciones de presidente interino, convirtiéndose en presidente electo constitucionalmente el 1º de diciembre del mismo año. Lerdo de Tejada conserva el gabinete de Juárez; por tal razón permanece en la cartera de Relaciones el señor Lafragua hasta su muerte acaecida el 15 de noviembre de 1875, quien fue, además, preso político, periodista crítico, profesor, historiador, escritor, poeta y dramaturgo, profesor de Derecho y de Historia.

Un trabajo como el que aquí se presenta sobre el jurista poblano, tachado de liberal moderado, intenta un rescate del interés que puso en la construcción del Estado mexicano, buscando resaltar con su obra legal y política, la capacidad de hacer del derecho el mejor instrumento para contribuir en la construcción de instituciones que dieran forma y sentido al proceso de formación del Estado mexicano en el siglo XIX, como Estado de derecho y con un poder fuerte. De tal suerte que en este ensayo se pretende hacer un análisis histórico, político y jurídico, de tipo institucional, de dos documentos que son fundamentales para comprender la institucionalización y la consolidación del poder público de tipo presidencialista, necesario para impulsar la urgente unidad e integración de México como Estado Nación: la *Ley de Garantías*, que se puede mirar como parte de la génesis de los derechos humanos y el reconocimiento de las libertades individuales en México, y el *Estatuto Orgánico Provisional*, como un documento genético del presidencialismo mexicano.

III. LEY DE GARANTÍAS

El general Mariano Salas asumió el poder ejecutivo a raíz de su Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, y con él se retorna al federalismo; en su artículo 1º se anotó:

En lugar del Congreso que actualmente existe, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento de 1824, el cual se encargará así de constituir a la nación adoptando la forma de gobierno que le parezca conforme a la voluntad nacional... queda excluida la forma de gobierno Monárquico, que la nación detesta evidentemente.⁷

Se convoca a elecciones del *Congreso Nacional Extraordinario*, al cual fue electo, por Puebla, José María Lafragua. Dicho Congreso se instaló el 6 de diciembre de 1846, eligiendo el 23 de diciembre de 1846 a Antonio López de Santa Anna como presidente y a Valentín Gómez Farías como vicepresidente. La principal participación de Lafragua en el Congreso de 1846-47 la representa su proyecto de *Ley de Garantías*, presentado el 3 de mayo de 1847, en el cual su espíritu liberal promueve una visión más acabada del reconocimiento de los derechos del hombre y del ciudadano, esto es, de los derechos humanos y las disposiciones legales para su garantía y protección por el poder público, máxime que había sufrido los efectos despóticos del poder al haber sido preso político.

El contexto de la iniciativa fue el restablecimiento de la República federal de 1824 por el Congreso Extraordinario Constituyente a través del Acta Constitutiva y de Reformas, aprobada el 18 de mayo de 1847. Ante la falta de reconocimiento de las libertades individuales y de los derechos del hombre y el ciudadano en la primera Constitución del México independiente, el Congreso declaró “urgentes las reformas que la experiencia ha demostrado ser necesarias en la Constitución de 1824”. Así, el artículo 5º del Acta dispone:

Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan

⁷ *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados (XLVI Legislatura), 1967, tomo. I, p. 139.

todos los habitantes de la república, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.⁸

Si bien es cierto que la Constitución de 1824 se interesa particularmente por la organización del ejercicio del poder público y ratifica la independencia de México como Estado nacional, así como la integración de los estados en una federación, en materia de sujetos y actores políticos únicamente se considera la dimensión política del ciudadano como sustento de la soberanía popular y de la construcción del poder político, pero no se toman en consideración los derechos del hombre y las garantías individuales para su protección. Se exponían las limitaciones que produjo las referencias implantadas en la Constitución de 1824, copiadas a la Constitución española de Cádiz de 1812, cuya estructura estaba centrada en la organización del poder público; la forma de su construcción, el territorio para su ejercicio, haciendo referencia a los españoles y a los ciudadanos —sin preocuparle las garantías individuales—; así como de la referencia y copia a la Constitución norteamericana de 1787, que igualmente estructura el funcionamiento de los poderes federal y de los estados, dando por sentada la libertad individual.

1. Posibles antecedentes del proyecto de Ley de Garantías de Lafragua

Si la Constitución mexicana de 1824 estuvo limitada por la falta de reconocimiento de los derechos humanos y de la protección a las garantías individuales, y tal carencia se encuentra también en sus antecedentes constitucionales inmediatos —Constitución de Cádiz y Constitución norteamericana—, es necesario buscar los antecedentes que alimentaron al proyecto de Ley de Garantías de Lafragua; se pueden considerar como tales los siguientes:

Constitución Francesa del 21 de junio de 1793. Ratificando su vertiente jusnaturalista que se pronuncia en contra del desprecio de los derechos naturales del hombre como desgracia del mundo, justifica exponer dichos derechos considerados como sagrados e inalienables sean salvaguardados, se hace la proclama de derechos del hombre y del ciudadano en 35 artículos —ampliando la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789; anotando en el artículo 2º. de la Constitución que

⁸ *Acta Constitutiva y de Reformas 1847*, en *Las Constituciones de México 1814-1989*, México, Congreso de la Unión, 1989, p. 152.

“Estos derechos-del hombre y del ciudadano— son: libertad, igualdad, seguridad y propiedad”.⁹

Enmiendas primera y cuarta a la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Esta Carta Fundamental tiene como objetivo asegurar los beneficios de la libertad, plasmando en el artículo uno de enmiendas: la libertad de religión, de imprenta y de reunión política; en el artículo cuatro de enmiendas se protege la propiedad y seguridad jurídica.

Constitución de Apatzingán de 1814. El tema de las garantías individuales sí está presente genéticamente en la Constitución de Apatzingán de 1814, que en su capítulo IV denominado *De la ley*, reconoce la igualdad jurídica —del artículo 18 al 23; y en el capítulo V denominado *De la Igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos*, sustenta la génesis de los derechos del hombre y del ciudadano —del artículo 24 al 40—, disposiciones en las cuales queda claramente plasmado el pensamiento jusnaturalista y el constitucionalismo francés.

Constitución Centralista del 29 de diciembre de 1836. En la *Primera Ley* se desarrolla el reconocimiento a los mexicanos del derecho de libertad de propiedad, de tránsito y de imprenta (artículo 2), mientras que en la *Quinta ley* se avanza en el reconocimiento a las garantías de seguridad jurídica dentro del tema de la administración de justicia (artículos 37, 38, 43, 46, 47, 49 y 51.).

Bases de Organización Política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843. En su Título II, *De los habitantes de la República*, precariamente agrupa las garantías de *libertad, igualdad, seguridad y propiedad*, distribuidas en 14 fracciones en el artículo 9o., donde se reconocen derechos de los habitantes de la República. Documento que muestra de forma autorreferencial el inicio de un mínimo avance en materia de garantías y reconocimiento a los derechos humanos.

Encarcelamiento político de Lafragua. Por supuesto que influyeron de modo natural la violación a los derechos como persona y como ciudadanos que sufrió el propio José María Lafragua, junto con Mariano Otero, Mariano Riva-Palacio, Manuel Gómez Pedraza en 1843, que los lleva a cuestionar los actos violatorios de las garantías individuales que las leyes de la república aseguran a sus habitantes, ante la Suprema Corte Marcial¹⁰.

⁹ Cfr. “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” y “Constitución francesa de 21 de junio de 1793”, en *Las Constituciones de México 1814-1991*, México Congreso de la Unión, 1991, pp. 535-544.

¹⁰ Cfr. Acusación que contra el Sr. Auditor Licenciado D. Florentino Conejo, dirigen a la Suprema Corte Marcial, Manuel Gómez Pedraza, Mariano Riva-Palacio, José María Lafragua.

Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal (Manuel Crescencio Rejón, Fernando Agreda y José María del Río). El 20 de noviembre de 1846, estos egregios legisladores cuestionaron la situación desastrosa por la que atravesaba el país, sumido en la guerra, la anarquía administrativa, pero sobre todo la violación a los derechos humanos por los encargados de administrar justicia, proponiendo en una nueva Constitución, como derecho de todo habitante de la república, nacional o extranjero, un conjunto de garantías encuadradas en diez puntos, a saber:

“1°. No poder ser preso ni arrestado sino por decreto de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido por disposición del Presidente de la República ó gobernadores de los Estados, sino por medio de un juez civil á que se libre la órden correspondiente y en los términos que prescriba la constitución general de la República. Exceptúase el caso de delito infraganti...

2°. No poder ser detenido por más de cuarenta y ocho horas...

3°. No poder ser incomunicado...

4°. No podersele juzgar ni sentenciar por jueces (no) establecidos, ni por leyes dictadas despues del hecho que haya motivado el litigio ó la formación de su causa.

5°. No podersele obligar á hacer lo que los funcionarios públicos le ordenen, cuando para ello no estén autorizados por las leyes.

6°. No podersele impedir practicar lo que las leyes no le prohíban.

7°. No poder ser privado de su propiedad sino para objetos de utilidad pública y en el modo y forma que las leyes determinen

8°. Poder dedicarse á cualquiera ramo de industria...

9°. No poderse catear la casa de su habitacion, su correspondencia ni papeles, sino con asistencia de un juez civil y declaración jurada de un testigo...

10. Poder por sí ó reunido con otros ciudadanos, dirigir á las autoridades peticiones respetuosas”¹¹.

El proyecto de Ley de Garantías que presenta José María Lafragua tiene el privilegio de que será el primer intento sistemático e institucionalizador de reconocimiento a las garantías individuales y derechos del hombre, mostrando su interés por contribuir en la construcción de la vida nacional dentro de una coyuntura difícil para el país. Momento donde los juristas contaban

gua y Mariano Otero; por los dictámenes que contra leyes espresas (así está en original) dio a la comandancia general de México, e la causa que por conspiración se siguió a los acusadores, y esposición (así está en original) de los mismos sobre aquel suceso, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, cit., tomo II, pp. 55-70.

¹¹ Programa de la mayoría de los diputados del Distrito Federal (se respetó la ortografía original) en *Derechos del Pueblo Mexicano*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputado, cit., tomo II, p. 109.

con las teorías, las ideas, los conceptos, y sobre todo la experiencia para justificar lo nocivo que había sido el régimen centralista, pero más nocivo lo era el abuso sistemático de las autoridades que vulneraban los derechos elementales de toda persona humana.

Por lo tanto, se puede señalar que por el proyecto de ley de garantías Lafragua, producirá varias consecuencias, a saber:

- a) Recupera las garantías individuales y los derechos humanos, que son herencia del constitucionalismo francés de corte jusnaturalista y de la ideología liberal, cuya génesis está plasmada en el proyecto constitucional de José María Morelos en la constitución de Apatzingán de 1814; asimismo, recoge los aportes que había hecho el constitucionalismo mexicano de corte centralista.
- b) El proyecto se convierte en referente para la presentación del proyecto de Ley Constitucional de Garantías Individuales, que presentó la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, conformada por Mariano Otero, Manuel Robredo y Domingo Ibarra el 29 de enero de 1849, con mejor sistematización y diferenciación de cada garantía: *libertad, seguridad, propiedad e igualdad*.
- c) Las garantías individuales se convierten en un tema que ya no saldrá del constitucionalismo mexicano, y será retomado por el propio José María Lafragua en la redacción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856.
- d) El tema de las garantías individuales sienta las bases institucionales y legales para que el constitucionalismo mexicano posterior al 3 de mayo de 1846 lo tome en cuenta en todo proyecto de reforma constitucional, para que los textos contengan estructuralmente una parte dogmática que considere los derechos del hombre y del ciudadano y la protección de las garantías individuales, y otra parte se interese de la estructura y organización del poder público.

Dada la trascendencia política, ideológica, histórica y jurídica en la institucionalización de México como un Estado nacional de derecho en el siglo XIX, se presenta el proyecto de Ley de Garantías de Lafragua, acompañado de un cuadro que busca justificar su construcción entre otras razones, en la recuperación del constitucionalismo mexicano, sin distinguiendo de tintes ideológicos y como una herencia engendrada desde la Constitución de Apatzingán y retomada de forma incipiente en la normatividad constitucional del centralismo republicano.

2. Proyecto de Ley de Garantías presentado por José María Lafragua al Congreso Constituyente la sesión del 3 de mayo de 1847

El Congreso Constituyente en cumplimiento del artículo 4^o¹² de la Acta de Reforma a la Constitución Federal, decreta la siguiente ley constitucional:

Proyecto Ley de Garantías J. M. Lafragua	Antecedentes Constitucionales
Art. 1°. Todos los habitantes de la república son libres, y los esclavos que pisen su territorio quedan en libertad por el mismo hecho.	Artículo 9 fracción 1 Bases de Organización Política de la República mexicana de 1843.
Art. 2°. Ninguno puede ser molestado por sus opiniones y de conformidad con el acta constitutiva, todos pueden imprimirlas y publicarlas sin necesidad de previa censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores.	Artículo 40 de la Constitución de 1814. Primera ley Artículo 1 punto 2. fracción VII, Constitución de 1836. Artículo 9 fracción II Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.
Art. 3°. Se abusa de la libertad de imprenta atacando a la religión, la independencia y la vida privada. En todo juicio sobre estos delitos intervendrán jueces del hecho, que harán la calificación de acusación y de sentencia, advirtiéndose que en estos casos no hay complicidad, y la responsabilidad es individual del escritor o del editor, si no exhibiere la responsiva; una ley secundaria, reglamenta el ejercicio de la libertad de imprenta.	Artículo 9 fracción III y IV Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.
Art. 4°. Cualquier habitante de la república tiene derecho a viajar por su territorio, de mudar su residencia cuando le convenga, y transportar fuera de ella, su persona y sus bienes salvo en todo caso el derecho de tercero y cuando quiera eludir las obligaciones que tiene de contribuir a la defensa y a los gastos de la nación.	Primera ley Artículo 1 punto 2 fracción VI, Constitución de 1836. Artículo 9 fracción XIV Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843

¹²El Artículo 4 hace referencia a otro tema, a los derechos del ciudadano y anota: “Por una ley se arreglará el ejercicio de éstos derechos, la manera de probar la posesión de la cualidad de ciudadano y las formas convenientes para declarar su pérdida o suspensión. El ciudadano que haya perdido sus derechos políticos, puede ser rehabilitado por el congreso general”. El proyecto de Lafragua está pensado en relación con el artículo 4 del proyecto presentado por Mariano Otero el 5 de abril de 1847, y que en el documento publicado oficialmente pasó a ser el artículo 5. *Cfr.* Desechos del Pueblo Mexicano, *cit.* tomo II, p. 138.

<p>Art. 5°. La ley es una para todos, y de ella emana la potestad de los que mandan y las obligaciones de los que obedecen. La autoridad pública no puede ser más de lo que la ley concede. Y el súbdito puede todo aquello que ella no le prohíbe.</p>	<p>Artículos 18 y 27 de la Constitución de 1814: “<i>Ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común: esta expresión se enuncia por los actos emanados de la representación nacional</i>”.</p>
<p>Art. 6°. Por ningún delito se perderá el fuero común.</p>	
<p>Art. 7°. Las leyes, sea que manden, premien o castiguen, deben hacerlo con generalidad.</p>	<p>Artículo 19, Constitución de 1814</p>
<p>Art. 8°. Queda prohibido todo privilegio para ejercer exclusivamente cualquier género de industria o de comercio a excepción de los establecidos o que se estableciesen a favor de los autores, perfeccionadores o introductores de algún arte u oficio.</p>	<p>Artículo 38, Constitución de 1814.</p>
<p>Art. 9°. Quedan abolidos los monopolios relativos a la enseñanza y ejercicio de las profesiones.</p>	<p>Apuntala la libertad de educación y de trabajo.</p>
<p>Art. 10. La enseñanza privada es libre, sin que el poder público pueda tener más intervención que la de cuidar de que no se ataque la moral.</p>	<p>Se pronuncia por la libertad de educación privada</p>
<p>Art. 11. Jamás podrán establecerse tribunales especiales, ni procedimientos singulares que quiten a los acusados las garantías de las formas comunes.</p>	<p>Su antecedente es la Reforma liberal de 1833.</p>

<p>Art. 12. Ninguno será aprehendido sino por los agentes o personas que la ley establezca, y en virtud de orden escrita y firmada por juez de su propio fuero o de la autoridad pública respectiva, y cuando contra él obren indicios por los cuales se presume ser reo de un determinado delito que se ha cometido; y no podrá ser detenido más de 8 días por la autoridad judicial sin proveer auto de prisión ni más de 24 horas por la policía la cual lo entregará dentro de ellas a su juez con los datos que tuviere.</p>	<p>Primera ley Artículo 1 punto 2 fracción I, Constitución de 1836. Artículo 9 fracción VI, Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843</p>
<p>Art. 13. En caso de delito in fraganti, cualquiera puede aprehender al delincuente debiendo entregarlo inmediatamente a la autoridad política o judicial competente.</p>	<p>Primera ley Artículo 1 punto 2 fracción I, Constitución de 1836 Artículo 9 fracción V. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843</p>
<p>Art. 14. El edificio destinado a la detención debe ser distinto del de la primate a su disposición. Sólo en el caso la residencia del juez, y tanto el detenido como el preso, quedarán exclusivamente a su disposición. Solo en caso de inseguridad o por falta de edificio podrá el juez señalar para la custodia de un preso uno que no esté en el lugar de su residencia (<i>sic</i>).</p>	<p>Promueve la diferencia de locales para detenidos y presos</p>
<p>Art. 15. El simple lapso de los términos fijados en el Art. 12 hace arbitraria la detención y responsables a la autoridad que la comete y la superior que deja sin castigo este delito.</p>	<p>Primera ley Artículo 1 punto 2 fracción I, Constitución de 1836 (<i>3 días parta autoridad política lo ponga ante juez y 10 a judicial</i>). Artículo 9 fracción VII Bases de Organización de la República Mexicana de 1843. (<i>30 días a autoridad política para ponerlo ante juez, 5 a judicial, y tres a juez que lo haya detenido, para declararlo formalmente preso, dando un máximo 8 días</i>).</p>
<p>Art. 16. Nadie puede ser declarado bien preso, sino por un auto motivado, del que se dará copia al reo y a su custodio, y después de practicada una información sumaria, en la que se haya oído al primero y se le haya instruido de la causa de su prisión, del nombre de su acusador si lo hay, y de los datos que contra él hubiere, de los cuales resulte que se cometió un delito determinado, y que al menos hay una semiplena prueba para creer que el acusado lo cometió.</p>	<p>Artículo 31 Constitución de 1814.</p>

<p>Art. 17. En cualquier estado de la causa en que aparezca que al reo no pueda imponerse pena corporal será puesto en liberad, dando fianza.</p>	<p>Quinta ley Artículo 46. Constitución de 1836 Artículo 9 fracción IX Bases de Organización de la República Mexicana de 1843.</p>
<p>Art. 18. Ni a los detenidos, ni a los presos, puede sujetarse a tratamiento alguno que importe una pena. Las leyes especificarán los trabajos útiles a que los jueces puedan sujetar a los formalmente presos para su ocupación y los medios estrictamente necesarios para la seguridad de las prisiones.</p>	<p>Se apoya un trato digno a presos</p>
<p>Art. 19. Ninguno podrá ser estrechado por clase alguna de coacción para la confesión del hecho por que se le juzga.</p>	<p>Quinta ley Artículo 49. Constitución de 1836 Artículo 9 fracción X. Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.</p>
<p>Art. 20. En los procesos criminales, ninguna constancia será secreta para el reo después del sumario, en cuyo estado todos los procedimientos serán públicos a excepción de los casos en que lo impidan la decencia y la moral.</p>	<p>Acceso a procesado a toda información para su defensa</p>
<p>Art. 21. No será cateada la casa ni registrados los papeles de ningún individuo, sino por el juez competente en los casos y forma literalmente prevenidos en las leyes, y cuando haya semi prueba plena de que esos actos pueden contribuir al esclarecimiento del delito que se persigue.</p>	<p>Artículos 32 y 33 Constitución de 1814. Artículo 9 fracción XI Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.</p>
<p>Art. 22. Ninguna ley quitará a los acusados el derecho de defensa ni los restringirá a ciertas pruebas, ni a la elección de determinados defensores.</p>	<p>Libertad para nombrar defensor.</p>
<p>Art. 23. Al tomar la confesión del reo, se leerá íntegro el proceso y si no conociere a los testigos, se le darán todas las noticias conducentes para que los conozca.</p>	<p>Quinta ley Artículos 47 y 48. Constitución de 1836 Artículo 178 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843</p>
<p>Art. 24. La declaración preparatoria se recibirá por el juez dentro de los tres primeros días que el reo esté a su disposición.</p>	<p>Artículo 177 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843</p>

<p>Art. 25. Quedan prohibidas la marca, los azotes, los palos y la mutilación.</p>	<p>Quinta ley Artículo 49. Constitución de 1836 Artículo 181 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843.(sólo se debe aplicar la privación de la vida en caso de pena de muerte)</p>
<p>Art. 26. Se establecerá a la mayor brevedad posible el régimen penitenciario.</p>	<p>Compromiso de la construcción de un sistema penitenciario</p>
<p>Art. 27. Queda abolida la pena de muerte. Entre tanto se establecen las penitenciarias, podrá aplicarse únicamente al traidor a la independencia, al salteador, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, siempre que haya una prueba de todo punto plena, y que no concurra ninguna circunstancia atenuante.</p>	<p>Prohibición de la pena de muerte limitada por la autorización para delitos graves por inexistencia de penitenciarias.</p>
<p>Art. 28. Para la instrucción de los procesos criminales se establece el juicio por jurados en las capitales y demás pueblos que designen las legislaturas de los estados. Una ley general dictará las bases de esos juicios, y las legislaturas las reglamentarán.</p>	
<p>Art. 29. La aplicación de las penas es propia de la autoridad judicial, y la política sólo podrá imponer aquella para que expresamente la faculte la ley, y en los casos y modos que ella determine.</p>	<p>Se diferencia la justicia jurisdiccional de la justicia política en manos del poder Legislativo.</p>
<p>Art. 30. Cualquier falta de observancia en los trámites esenciales de un proceso, produce la nulidad de éste y la responsabilidad del juez.</p>	<p>Quinta ley Artículo 37. Constitución de 1836 Artículo 182 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843</p>
<p>Art. 31. Toda prevaricación por cohecho, soborno o baratería y las infracciones de la constitución y de las leyes constitucionales, producen acción popular contra los funcionarios que las cometen.</p>	<p>Quinta ley Artículo 36. Constitución de 1836</p>

<p>Art. 32. Nadie puede ser privado de su propiedad, ni turbado en el libre uso y aprovechamiento de ella, ya consista en cosas, en acciones, en derechos, o en el ejercicio de alguna profesión o industria. Cuando algún objeto de utilidad pública exija la ocupación, el interesado, será previamente indemnizado en los términos que prevengan las leyes.</p>	<p>Artículos 34 y 35. Constitución de 1814. Primera ley Artículo 1 punto 2 fracción III, Constitución de 1836</p>
<p>Art. 33. Las presentes garantías son inviolables. Cualquier atentado, cometido contra ellas, hace responsable a la autoridad que lo ordena y al que lo ejecuta, y debe ser castigado como delito común, cometido con abuso de la fuerza.</p>	<p>Artículos 28 y 29. Constitución de 1814. Artículo 182 Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843</p>
<p>Art. 34. Esta responsabilidad podrá exigirse en todo tiempo y a toda clase de personas, y no podrá alcanzar a los culpados ni indultos ni amnistía, ni cualquiera otra disposición, aunque sea del poder legislativo, que lo sustraiga de los tribunales o impida que se haga efectiva la pena.</p>	

No tomó en cuenta la clasificación de las garantías en garantías de *libertad, seguridad, propiedad e igualdad*, plasmada en la Constitución Francesa y en la Constitución de Apatzingán, pero este error lo corregirá en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856.

No obstante las limitaciones de su proyecto de Ley de Garantías, José María Lafragua apuntala la regulación de las garantías individuales y los derechos del hombre, proyecto que será un antecedente para el Proyecto de la Ley Constitucional de Garantías Individuales formulado por los senadores Mariano Otero, Manuel Robredo y Domingo Ibarra, del 29 de enero de 1849¹³, que con mejor técnica legislativa diferencia las cuatro garantías en 41 artículos: *la garantía de libertad*, del artículo 1º al 6º; *la garantía de seguridad*, del artículo 7º al 24; *la garantía de propiedad*, del artículo 25

¹³ En el dictamen que presenta la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado sobre la Ley Constitucional de Garantías Individuales, sus autores, Otero, Robredo e Ibarra, reconocen como antecedentes la Constitución de Estados Unidos, la Constitución de Francia de 1815, la Constitución de Bélgica de 1831, y los antecedentes en las constituciones mexicanas de 1824, 1836 y 1842 (1843). *Cfr.* Derechos del pueblo mexicano, *cit.*, tomo II, pp. 149-181.

al 32; *la garantía de igualdad*, del artículo 33 al 37. Además, este proyecto considera el caso de excepción o suspensión de garantías en tiempos de revolución o invasión en el artículo 38 y las disposiciones generales referentes a la generalidad y a las sanciones por su violación, en los artículos del 39 al 41.

Distribución y organización legislativa que en forma autorregulatoria y de mejora legislativa, ambos documentos —el proyecto Lafragua y de la Comisión del Senado— serán incorporados en los 50 artículos destinados a las mismas garantías, en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856, como los antecedentes históricos, del constitucionalismo mexicano del siglo XIX, en la construcción del reconocimiento a los derechos humanos del estado mexicano que se plasmaron en la Constitución de 1857.

IV. EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL

Previo al ascenso al poder por Ignacio Comonfort como presidente de la República y José María Lafragua como secretario de Gobernación, la inestabilidad política era cotidiana, lo reafirmaba el cambio de gobernantes.¹⁴ Juan Álvarez, asumió el poder, el 1o. de octubre de 1855 legitimado su mandato en la Revolución de Ayutla y asume formalmente el Poder Ejecutivo el 4 de octubre de 1855, y lo deja a don Ignacio Comonfort el 11 de diciembre de 1855, integrando su gabinete con políticos liberales moderados, como él; le acompañan Luis de la Rosa, Ezequiel Montes, José María Lafragua, Manuel Payno, Manuel Siliceo y el general José María Yáñez. El periódico *El siglo XIX*, emitió un juicio sobre el ministro de Gobernación.

¹⁴ El general Pedro María Anaya subió al poder ejecutivo el 12 de noviembre de 1847; lo entregó en enero de 1848 a Manuel de la Peña y Peña; fue electo el general José Joaquín de Herrera en calidad de presidente constitucional para el periodo que abarcaría al 15 de enero de 1851, recibiendo el poder el 3 de junio de 1848; durante su gobierno el país tuvo un respiro. Posteriormente fue electo para sucederlo el general Mariano Arista, quien tomó posesión el 15 de enero de 1851, pero el coronel de Guardias Nacionales, José María Blancarte, promovió una asonada en Guadalajara. Así, volvió México a la era de sus anteriores motines y guerra intestina, desórdenes y pronunciamientos. El general Arista dimitió y entregó el poder al presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Cevallos, quien estuvo provisionalmente como titular del ejecutivo, entregándolo a su vez al general Manuel María Lombardini, el que se concretó a esperar la llegada, de nueva cuenta, de Antonio López de Santa Anna, procedente de Colombia.

El señor Lafragua es bastante conocido por sus constantes opiniones liberales, por el empeño con que ha sostenido en los congresos los principios republicanos, y como Ministro ha despachado ya en el departamento del interior promoviendo grandes mejoras y ejerciendo facultades dictatoriales (de dictar documentos y leyes), sin que haya contra él ninguna queja que lo acuse de despótico y arbitrario. A él debemos la Ley de Imprenta más liberal que ha regido en el país, la Guardia Nacional, la creación del Archivo General, el reconocimiento de la propiedad literaria, la ley que debió crear (a) la Biblioteca Nacional, y otras medidas de esta naturaleza que siempre harán honor a sus antecedentes. Los años que de entonces a acá han transcurrido, y los acontecimientos de que ha sido teatro la república deben haber servido mucho a su experiencia, y héchole comprender que en estas épocas de transición para asegurar la libertad se necesitan medidas enérgicas y decisivas.¹⁵

Por su parte, Francisco Bulnes manifestó: “En México la gran mayoría de los hombres no entendían siquiera lo que eran derechos. Fue Lafragua que en 1843, en un poema *La Libertad* había dicho (aquí no hay pueblo, la ignorante masa humilde, come de su oprobio...)”,¹⁶ como expresión para justificar el abanderamiento por la libertad reconocida por el nuevo secretario de Gobernación.

La labor de Lafragua como miembro del gabinete de Comonfort fue muy importante; destaca el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, que rigió a la nación durante el periodo comprendido entre el 15 de mayo de 1856 y el 8 de octubre de 1857,¹⁷ obra del propio José María Lafragua,¹⁸ documento que le costó críticas severas. El jurista poblano,

¹⁵ *México a través de los Siglos*, México, Editorial Cumbre, 1975, t. V. p. 91.

¹⁶ Bulnes, Francisco, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y Reforma*, México, Editora Nacional, 1972, p. 240.

¹⁷ Después de que el Congreso Extraordinario Constituyente aprobó la Constitución de 1857, expidió la Ley Orgánica Electoral el 3 de febrero y fue publicada el 12 del mismo mes de 1857, y una vez llevado a cabo el proceso electoral para conformar el Poder Legislativo unicameral, se instaló el Congreso hasta el día 8 de octubre de 1857. Por tanto se presume la vigencia del Estatuto a esa fecha, no obstante que Comonfort haya jurado la Constitución después de su promulgación; operativamente no había contrapeso de un Poder Legislativo y político, convirtiéndose el Estatuto en un manual de operaciones políticas *de facto*, ya que después de haber nombrado la legislatura ordinaria, no fue fácil su instalación. Para una historia de papel del Poder Legislativo, *cfr.* Buenrostro Felipe, *Historia del Primer Congreso Constitucional de la República Mexicana*, México, Cámara de diputados, (LIV Legislatura), 1990, p. 78.

¹⁸ Para Justo Sierra, el Estatuto fue obra de Lafragua, Yáñez y Payno y fue una especie de Constitución provisional, que organizaba la dictadura nacida del Plan de Ayutla, consignaba serias garantías, limitaba el poder discrecional del Presidente, creaba un estado excepcional

por su vasta y reconocida experiencia, utiliza el recurso del derecho como expresión de decisiones políticas y construcción de instituciones políticas pragmáticas como ésta. Sabe que la responsabilidad que adquiere sirve y es urgente para que se construyan nuevas instituciones, particularmente donde la institución presidencial ha sido una quimera y, por tanto, urge que el Presidente de la República, para que haga realidad los postulados de la Revolución de Ayutla y no caiga en arbitrariedad, totalitarismo o autoritarismo por la falta de contrapesos como un Poder Legislativo, debe contar con un marco legal que el poder amplio que la Revolución de Ayutla le había conferido. Para cobrar forma y sobre todo autoridad, fue necesario legislar desde el mismo Poder Ejecutivo, ante la inexistencia de Poder Legislativo y sobre todo en el hecho de que por la revolución, el poder soberano radicaba en la subjetividad del pueblo revolucionario.

El documento —*Estatuto Orgánico*— por su redacción y objetivos pragmáticos que buscan construir la estabilidad política de México, aprovecha el sustento político y de legitimación de la Revolución de Ayutla, para que con el mandato de que en cada Estado o Territorio los jefes revolucionarios nombren a incondicionales como consejeros, y éstos nombren a los jefes revolucionarios como gobernadores, es aprovechado para que dicha acción sea el primer recurso político del Presidente —con poderes amplios, poderes omnímodos— para construir desde la cima del poder, un sistema político de gobierno sustentado en un presidencialismo fuerte y personalizado. Así, el Estatuto Orgánico viene a ser uno de los mayores aportes en la construcción de México como Estado nacional unificado, sustentado en un régimen de derecho y con un Poder Ejecutivo fuerte, que combina legalidad, respeto a las garantías individuales, con un ejercicio pragmático del poder, sustentado en la creencia popular de una revolución que conlleva una legitimidad empírica, histórica, sustentada en la Revolución y los artículos 2º y 10º del Plan de Ayutla reformado en Acapulco.

para el clero y daba la medida del programa de reformas que el partido moderado creía posible realizar en el estado del país. Vidaurri protestó contra el Estatuto, que mantenía suspensa la vida de la Federación y el Congreso (extraordinario constituyente). *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, México, CAPFCE, 1964, p. 211.

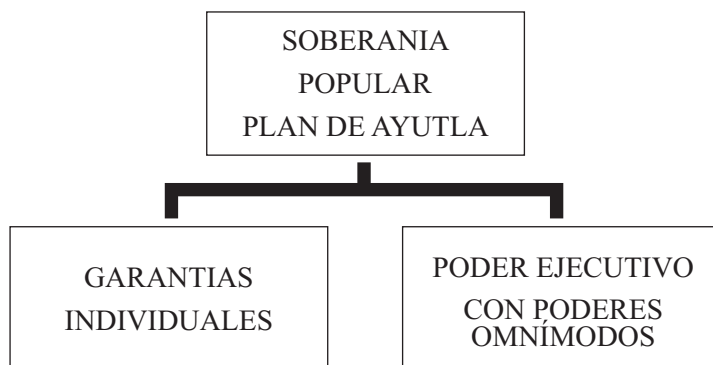
ESTRUCTURA DEL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL¹⁹

Sección	Tema	Artículos
Primera	De la República y su territorio	1º. y 2º.
Segunda	De los habitantes de la República	3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º.
Tercera	De los mexicanos	10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21.
Cuarta	De los ciudadanos	22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29.
Quinta	Garantías individuales	Cincuenta artículos
	(Disposiciones introductorias)	30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39.
	Seguridad	40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61.
	Propiedad	62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71.
	Igualdad	72, 73, 74, 75, 76.
	Disposiciones Generales	77, 78, 79.
Sexta	Gobierno general	80, 81, 82, 83, 84, 85
	Del ministerio	86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95.
Séptima	Poder judicial	96, 97, 98, 99, 100, 101.
Octava	Hacienda pública	102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113
Novena	Gobierno de los Estados y Territorios	114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125.

¹⁹ El texto completo se puede consultar en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, México, Porrúa, 2002.

Tres secciones son trascendentes: la Quinta, la Sexta y la Novena. La Sección Quinta, referente a las *Garantías Individuales*, la conforman 50 artículos, y se convierte en el conjunto distintivo de que el *Estatuto* sea una estructura jurídica totalmente centralizadora del poder; porque este conjunto de disposiciones pretende establecer un equilibrio entre las libertades individuales y la urgente construcción de un gobierno fuerte, que se consolidará en el poder para instaurar un nuevo régimen constitucional, sustentado en la Revolución de Ayutla y su Plan reformado en Acapulco, reconociendo como sustento único legitimador del mando político, a la voluntad del pueblo como único soberano. Frente al poder omnímodo del presidente están como contención las garantías individuales del pueblo.

Estructura del poder
Estatuto Orgánico Provisional



Los conceptos, las ideas, los anhelos, plasmados en esta gigante sección que se refiere a las cuatro garantías: —*de libertad, seguridad jurídica, propiedad y la garantía de igualdad ante la ley*— son la más clara muestra de la recopilación del desarrollo de las propuestas de garantías individuales del constitucionalismo mexicano y un antecedente del texto de la Constitución de 1857, que son reconocidas de manera amplia, para que las facultades otorgadas de forma amplísima al presidente de la República no vulneren los derechos humanos

En la Sección Sexta, junto con la Novena, queda claro que se niega la soberanía a los Estados miembros de la federación desde el Poder Ejecutivo; no se puede hablar de federalismo real y, sobre todo, por las disposiciones plasmadas en los últimos artículos del Estatuto Orgánico. De ellas se des-

prende, que su objetivo es el restablecimiento del orden social sustentado en un conjunto normativo, por cierto, impulsado por las condiciones del momento y ante el rebasamiento total de la Constitución federalista de 1824 con sus adecuaciones posteriores. El Estatuto establece disposiciones que apuntalan decisiones pragmáticas y empíricas del poder, que resumen la intención de concentrar el mando, pero salvaguardando las garantías individuales. Así, el conjunto normativo para hacer un Poder Ejecutivo fuerte, se convierte en la búsqueda desde el campo del derecho y de la experiencia en la lucha entre federalismo disolvente y presidencialismo centralista concentrador, en obtener un híbrido legal y real, que impulse una organización del mando del Presidente de la República, de estructurar su organización política para un ejercicio real y verdadero de gobernar de forma asegurada, dentro de un marco legal que evite la caída en la tentación del mando autoritario; por ello se busca de forma endeble un sustento dentro del principio de una legalidad y legitimidad del mando, apoyada en el único recurso existente, el mandato revolucionario plasmado en el Plan de Ayutla y su reforma en Acapulco, cuyo objetivo no es otro que poner orden al caos político. Todo esto de tiempo transitorio, mientras se organizaba la representación de la soberanía popular y se daba paso a una nueva Constitución.

Que el Estatuto Orgánico provisional sea acusado de producir la centralización del poder político por el presidente, proponiendo tácitamente un régimen de carácter central, quizá haya influido y sea una de las razones más importantes por las cuales, en la historia constitucional mexicana, se ha olvidado su papel institucionalizador, del primer ejercicio encaminado de forma racional a dar forma, orden, estructura legal a la reconstrucción de la República federalista que se encontraba deshecha, al mismo tiempo, que no se considera la dimensión que tendría, en el transcurso del tiempo y la transformación del derecho mexicano que hoy se puede constatar, gracias al aporte, a la labor política, del jurista y político poblano José María Lafragua, que estaba construyendo la génesis de un sistema político de tipo presidencialista omnímodo necesario para la unidad nacional, sobre todo, porque la realidad social y política exigía un régimen que mostrara la unidad nacional, un régimen concentrador de funciones y de una administración nacional sólida y coherente, aunque temporal, en manos del Presidente como único jefe de Estado y jefe de gobierno, para la unidad territorial y también de mando político. Es cierto que el espíritu político reinante de los liberales puros ensalzaba al federalismo y al liberalismo político. Pero ante todo, para un pragmatismo que se fortalecía en la ideología liberal moderada, como la que profesaban Lafragua y Comonfort, era necesario

reconstruir la nación y la mejor forma no era otra que la concentración y el control de todos los poderes estatales y el control y administración política piramidal de los mismos poderes estatales y territoriales en las manos del Presidente de la República. Don Santiago Vidaurri, en carta del 18 de junio de 1856, dirigida al ministro de Gobernación Lafragua, le manifestó que:

En cuanto al Estatuto Orgánico publicado por el gobierno, me permitirá usted le diga, que no es usted el célebre liberal Lafragua, en cuyos escritos podría cualquier republicano buscar los principios más luminosos, más exactos, más puros y más bien desarrollados del Liberalismo. Desearía yo que comparara usted ese Estatuto con lo que ha escrito, muy particularmente con sus memorias y sus discursos parlamentarios, y entonces vería usted que he tenido justicia, y me es indispensable suspender la publicación de esa Ley Orgánica que no puede en manera alguna cuadrar a la república ni ser conforme con las ideas proclamadas por la revolución y acogidas con entusiasmo por los pueblos.²⁰

Octavio A. Hernández considera que el Estatuto Orgánico Provisional fue elaborado cuidadosamente por Lafragua, documento con el cual cumplía la promesa que había hecho al presentar su programa de gobierno el 22 de diciembre del año anterior a 1856 (1855); el mismo autor nos explica las razones por las que el documento llevaba consigo el vicio de una tendencia centralista, al decir “En su artículo 114, disponíase, efectivamente que los gobernadores de los Estados y Distritos, y los jefes políticos de los Territorios, serán nombrados por el presidente de la república...”²¹.

Tema básico para conformar la concentración de poder federal, estatal y local, y si a eso se le agrega que los gobernadores controlaban hasta el último pueblo, con tal disposición se pensaba en un empoderamiento del Presidente, como ningún gobernante anterior lo habría ejercido. Esta intención de concentrar el poder estatal en el federal, respondía a lo que Justo Sierra ve como una necesidad del momento.

El único medio con que los gobiernos centrales habían impedido su completa nulificación por los de los Estados era el de recurrir a dictaduras parciales y provisionales —gobiernos personalistas— por medio de facultades extraordinarias, tal era la constante disyuntiva en los periodos federales; o

²⁰ *México a través de los siglos, cit.*, t. V, p. 14.

²¹ *Derechos del Pueblo Mexicano, cit.*, t. I, p. 162.

el gobierno supremo a merced de las exigencias locales o las disposiciones constitucionales suspensas.²²

El diputado Escudero acusó directamente al Presidente de la República Ignacio Comonfort, de seguir una política mezquina basada en el amor propio y le dijo: “El Estatuto Orgánico que sancionó el gobierno el día 15 del pasado, ha pisado, ha falsificado la gloriosa y dispendiosa revolución de Ayutla, atacando la libertad, sirviendo de obstáculo a la sanción de la Constitución y de bandera a los reaccionarios. Tal vez su autor no tuvo estas miras al expedirlo: Acaso su único objeto ha sido satisfacer su vanidad con la gloria más vana todavía, de que se le llame la ‘Constitución Lafragua’; pero es muy temible que su señoría haya ganado con su obra maestra el renombre, la celebridad del incendiario del templo de Diana de Éfeso”.²³

Mirando el documento desde nuestro tiempo se puede considerar que esa magna obra legislativa supletoria de la Constitución, y que fue como un acuerdo institucional para que el país buscara en el corto plazo un nuevo pacto constitucional, merece que le demos una ubicación política, ya sea revolucionaria o bien reaccionaria. En este sentido son relevantes el artículo 114 que arriba se transcribió, así como el 118 que reza: “al ejercer los gobernadores las atribuciones²⁴ darán cuenta al Gobierno General, quien resolverá lo conveniente”, así como lo dispuesto por el artículo 121 cuando dice: “En los Estados y Territorios habrá un Consejo compuesto de cinco personas que nombrará el gobernador o jefe político, con aprobación del Supremo Gobierno, y cuya atribución será consultar al gobierno local sobre los puntos necesarios...”²⁵. Además, si entendemos al federalismo como sistema político en el cual los Estados miembros no pierden su soberanía, los artículos señalados es cierto que fueron contrarios a este principio; por lo tanto, el Estatuto Orgánico de Lafragua sí representa posiciones de carácter concentrador del poder público, posición que iba en contra de las concepciones de la República que tenían en mente los liberales puros.

²² Sierra Justo, *Evolución Política ...*, cit., supra nota 18, p. 217.

²³ *Ibidem*. cfr. Labastida, Horacio, “Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857”, en *Derechos del pueblo mexicano*, cit., p. 272.

²⁴ Se refiere a las que les otorga el artículo 117, que se enlistan en treinta un fracciones.

²⁵ Esta disposición se relaciona con el artículo 4º del Plan de Acapulco que anota: “En los Departamentos y Territorios en que fuere secundado este Plan político, el jefe principal de las fuerzas que lo proclamaren, asociado de cinco personas bien conceptuadas, que elegirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlo reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su respectivo Departamento y Territorio, sirviendo de base indispensable para cada estatuto, que la nación es y será siempre una, sola, indivisible e independiente”

Pero también el Estatuto Orgánico representa un ejercicio jurídico y político constructor, que pretendió conciliar federalismo, liberalismo y eficacia gubernativa en manos del Presidente de la República como un gobernante fuerte por mandato de una revolución, ya que de acuerdo al Plan de Aca-pulco, en su artículo 3º, el Presidente de la República interino no tiene otra restricción que la de respetar las garantías individuales, pero con amplias facultades para ejercer el poder.

En suma: el Estatuto Orgánico organiza a la República federal en la legitimidad de una revolución y, con él mismo, se regula el mandato revolucionario para impulsar un Presidente de la República fuerte, por la decisión de la voluntad del pueblo que se adhirió a la revolución y a sus proclamas y planes. Por lo mismo, Lafragua busca dar sentido revolucionario y popular al Estatuto Orgánico Provisional para restablecer el orden y sentido del país; sin embargo, más allá de su vigencia, el documento es un joya normativa que estructura y organiza de manera sistemática dentro de una República federal lo que puede ser el ejercicio concentrador del poder público de manera fáctica desde el seno de la Presidencia de la República. Modelo, formato, guión, que se aplicará en México después del triunfo de la República a partir de 1867.

V. EL PRESIDENCIALISMO HASTA LA REVOLUCIÓN DE AYUTLA

El Estatuto Orgánico Provisional debe ser visto como resultado de un movimiento revolucionario, la Revolución de Ayutla y sus reformas, de donde dimana la voluntad popular que representa al pueblo en lucha; por tanto, no hay más poder público que el que radica originalmente en el pueblo. Pero, para el ejercicio del poder administrativo de forma inmediata se debió cumplir con el mandato revolucionario de Ayutla reformado en Aca-pulco, que ordena, gobernar con Estatutos, y lo que hace Lafragua es poner en práctica dicho acuerdo o pacto social, salvaguardando a las garantías individuales.

El Estatuto Orgánico Provisional, que lleva en su seno la vertiente de una emergencia que busca reconstruir el orden, el poder público en manos del Presidente, urge un ejercicio pragmático de la centralización del poder, reuniendo o uniendo todos los pedazos territoriales, haciendo que el mando se concentre y brote de un solo punto: del Presidente como jefe de una revolución. Por ello, muestra estructuralmente dos grandes partes de toda

Constitución: a) la del reconocimiento y protección de las garantías individuales y b) la del gobierno ejercido por el Presidente de la República, apoyado en un Consejo de Ministros que le permite ejercer el poder, el mando desde la Presidencia de la República, pasando por los ministros, bajando a los gobernadores, jefes políticos, haciendo del Poder Ejecutivo por vez primera un intento de institucionalización personal del Poder administrativo, porque así lo habían vislumbrado las fuerzas revolucionarias empeñadas en la salvación y reconstrucción de México, como paso previo y emergente a la reconstrucción institucional integral que hará el Congreso Constituyente de 1856—1857.

Antecedentes constitucionales del presidencialismo. Se podrían considerar como antecedentes de un presidencialismo sin equilibrios, con rasgos autoritarios como los que plasma el Estatuto Orgánico Provisional, disposiciones legisladas en la Constitución centralista de 1836. Las Siete Leyes Constitucionales prescriben

“Son atribuciones del presidente de la república: Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejo”.²⁶

Las Bases de Organización de la República Mexicana de 1843, amplían y perfeccionan un mayor control territorial en manos del Presidente de la República a través de la sujeción de los gobernadores:

“Son facultades de las asambleas departamentales: proponer al gobierno supremo una lista de todas las personas que le parezcan a propósito, y que no sean menos de cinco, para el nombramiento de gobernador...”. “Habrá un gobernador en cada Departamento, nombrado por el presidente de la república, á propuesta de las asambleas departamentales, según la facultad 17 del artículo 134...”²⁷.

La conversión de los gobernadores en correa de transmisión y ampliación real del poder el Presidente de la República se observa en las disposiciones siguientes “*Los gobernadores son el conducto único y necesario de comunicación con las supremas autoridades de la república*” y “*Son atribuciones de los gobernadores de departamentos: Ser presidente nato*

²⁶ *Constitución de 1836*. Cuarta Ley, artículo 17. fracción XI.

²⁷ *Bases de Organización Política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843*, artículos 134, fracción XVII, y 136.

*de la asamblea departamental con voto en ella y el de calidad en caso de empate, no haciendo la votación en ejercicio del poder electoral*²⁸.

Antecedentes revolucionarios del presidencialismo. De 1821 a 1854²⁹ — treinta y tres años de “vida independiente” México había experimentado una monarquía, un gobierno federalista de menos de una década, gobiernos centralistas convertidos en sustento formal o referente real en el ejercicio del poder, como consecuencia práctica de las condiciones naturales de la construcción por ensayo y error del sistema de gobierno para un naciente Estado nacional como el mexicano; obligaron que al estallido revolucionario por la mutilación del territorio nacional para la obtención de recursos en manos de Antonio López de Santa Ana, se hicieran de lado las posiciones teóricas encontradas entre conservadores y liberales puros, y se impusiera el pragmatismo político que, a final de cuentas, apoyaría al ascenso de los liberales moderados. En este tenor, se izó el Plan de Ayutla³⁰ del 1° de marzo de 1854 reformado el 11 del mismo mes y año como Plan de Acapulco, compuesto de 10 artículos; para este ensayo resultan importantes los artículos del 2° al 6° y el 10, que se transcriben enseguida:

2°. Cuando éste (el Plan) haya sido adoptado por la mayoría de la nación, el general en jefe de las fuerzas que lo sostengan, convocará un representante por cada Departamento y Territorio de los que hoy existen y por el Distrito de la capital, para que reunidos en el lugar que estime oportuno, elijan al presidente interino de la república, y le sirvan de consejo durante el corto

²⁸ *Bases de Organización Política de la República Mexicana del 13 de junio de 1843*, Artículos 141 y 142 Fracción VIII.

²⁹ Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, reconocen cuatro repúblicas en el periodo 1821-1857 La Primera República federal, que estableció el Acta Constitutiva y se rige por la Constitución de 1824, perdura al 23 de octubre de 1835, sustituida por la república central (Segunda República) de 1835 a 1846, regida por la Siete Leyes de 30 de diciembre de 1836 y por las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843; en medio de esas dos leyes fundamentales rigió un Ejecutivo provisional de 1841 a 1843 (Tercera República) De 1853 a 1855 el país vive un régimen aconstitucional centralista. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, al no decidir forma alguna, no satisfizo a nadie. la Cuarta República se plasma en la una Constitución federal de carácter eminentemente liberal del 5 de febrero de 1857. *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM, 1976, p. 149.

³⁰ Documento impulsado por Florencio Villarreal se pronunció contra la permanencia de Santa Anna en el poder por representar amago a las libertades públicas; porque el Plan de Jalisco —que abrió el camino al regreso del federalismo— había sido traicionado; porque Santa Anna vendió 100 mil km² del territorio nacional segregados a los Estados de Sonora y Chihuahua; urgía que la nación se constituyera de modo estable y duradero; urgía restablecer a las instituciones republicanas.

período de su encargo. “3°. El presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para atender a la seguridad e independencia de la nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso “4°. En los Departamentos y Territorios en que fuere secundado este Plan político, el jefe principal de las fuerzas que lo proclamaren, asociado de cinco personas bien conceptuadas, que elegirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir en su respectivo Departamentos o Territorio, sirviendo de base indispensable para cada estatuto, que la nación es y será siempre una, sola, indivisible e independiente”. “5°. A los quince días de haber entrado a ejercer sus funciones el presidente interino, convocará un congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto el 10 de diciembre de 1841, el cual se ocupará exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular, y de revisar los actos del actual gobierno, así como también los del ejecutivo provisional de que habla el artículo segundo. Este congreso constituyente deberá reunirse a los cuatro meses de expedida la convocatoria”. “6°. Debiendo ser el ejército el defensor de la independencia y el apoyo del orden, el gobierno interino cuidará de conservarlo y atenderlo cual demanda su noble instituto”. “10°. Si la mayoría de la nación juzgare conveniente que se hagan algunas modificaciones a este plan, los que suscriben protestan acatar en todo tiempo su voluntad soberana”.

De estas disposiciones se desprenden varias consecuencias que alientan la conformación de un régimen de poder con rasgos excepcionales, omnímodos y personalizados, a saber:

1. *La conformación de una representación ficticia y controlada por el jefe de la revolución.* El Plan de Acapulco deja en claro que el jefe de la revolución, a pesar de que el artículo 2° ordena convocar a un representante por departamento o territorio, en la realidad se designa, y el conjunto de representantes nombraría al presidente interino y le aconsejaría. Si el jefe los nombraba, por tanto garantiza que resultaría nombrado presidente provisional, contando con un Consejo a modo y con jefes leales en los Estados y Territorios.
2. *El impulso de un presidencialismo con poderes sin contrapesos.* El artículo 3° deja al presidente interino un campo de acciones sin controles con el fin de atender la seguridad e independencia, un poder tan amplio como jamás documento alguno lo había señala-

- do, abriéndose un camino para la construcción de un sistema de presidencialismo exacerbado.
3. *Reproducción del régimen de presidencialismo fuerte en los Estados.* Reproduciendo el mismo esquema de conformación del gobierno federal en los Estados y Territorios, se ordenó que quienes se hicieran del poder ejecutivo nombraran a cinco personas de su confianza para convertirlos en sus consejeros y unidos construir y publicar un Estatuto Provisional de su gobierno. Se construye gobiernos estatales sustentados en la fuerza de la revolución.
 4. *El ejército como instrumento para un gobierno fuerte.* Por vez primera se le concede al ejército un papel preponderante y necesario para que el titular del poder ejecutivo cuente con la fuerza para ejercer sus amplias facultades reconocidas y legitimadas como necesarias por la misma revolución.
 5. *El Poder Legislativo “como poder soberano” en manos intangibles de la nación.* Sólo la nación podría modificar el Plan, con lo cual se garantizaba el impulso de un gobierno federal fuerte, sin controles, sin contrapesos, operando *de facto*, mientras se llevaba a cabo, en un proceso lento, la institucionalización de los otros poderes públicos, a través de un congreso extraordinario y constituyente, para crear un nuevo documento constitucional. A este proceso de ensayo político y jurídico Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia le denominaron república aconstitucional.³¹
 6. *La crisis social, política e institucional, como sustento de un gobierno de excepción.* José María Lafragua, si bien no participó en la Revolución de Ayutla, sí elogia al Plan, y por la estrechas relación con Ignacio Comonfort, quien influye en las modificaciones de Acapulco, es posible que dichas sugerencias se deban a Lafragua; a continuación se plasma una carta dirigida por éste a Manuel Doblado, en la cual se presenta su reflexión sobre el mencionado Plan, donde se justifica el impulso para ejercer un poder ejecutivo fuerte, de excepciones, para un gobierno fuerte, como único camino de reconstrucción institucional del gobierno:

³¹ De la Torre Villar y García Laguardia, *op. cit.*, *supra* nota 29, p. 150

Excmo. Sr. D. Manuel Doblado, compañero y amigo: Tan lejos de ser indiferente a la situación política, puedo asegurar a usted, sin vanidad, que pocos habrán trabajado como yo en esta crisis. Por desgracia hace un mes no fue seguida mi opinión y la elección del Sr. Carrera vino a prolongar la situación incierta y peligrosa en que hemos vivido. Como ni un momento vacilé sobre la necesidad y conveniencia de adoptar el Plan de Ayutla en todas partes, trabajé sin descanso por lograrlo y hoy afortunadamente ha triunfado completamente la revolución.

Como (Manuel) Siliceo escribe a usted muy extensamente, me remito a su carta, sobre los sucesos del día y me limitaré a hacer a Usted algunas explicaciones.

El Plan de Ayutla entre otras ventajas, tiene la muy notable de prevenir el término en que debe expedirse la convocatoria y cual debe ser ésta o, cuando menos sus bases. Resulta de aquí que el gobierno provisional tiene un plazo fijo, cuando en el Plan de San Luis nada se marca y hay que (de)tener la prolongación del poder discrecional. En cuanto a la organización del gobierno, no creo posible que se haga de otro modo, pues, poco más o menos, todos convienen en que no hay otro camino.

Teme usted las exageraciones y tiene razón, pero, amigo mío, ese mal no es del plan sino de la situación en que el dictador nos dejó colocados. Sin embargo, como esas exageraciones no pueden ser previstas exactamente, lo que aconseja la prudencia es oponerles la moralidad de las personas. Usted no conoce a Comonfort; pero estoy seguro de que luego que le hable media hora quedará convencido de que da cuantas garantías pueden desear la libertad y el orden. Su intención es siempre pura; su desinterés y su probidad son las prendas más positivas que podemos apetecer para evitar los escollos de la exageración en todos los sentidos.

Esta es la opinión de Yáñez, quien se encarga diga a usted que en el correo próximo le escribirá exhortándolo, entretanto, a que secunde nuestros esfuerzos para convencer a Haro de que el único medio que tenemos para salvarnos es aceptar lisa y llanamente el Plan de Ayutla; porque habiendo desaparecido la diferencia que se introdujo en esta ciudad, hoy toda la república menos San Luis, está pronunciada por él, yo creo que el señor Álvarez nombrará la junta dentro de seis u ocho días y entonces tendremos un gobierno perfectamente reconocido.

En virtud de lo acaecido hoy, entiendo que ustedes no tendrán ya dificultad alguna porque el señor Vega da a estas fuerzas la garantía necesaria.

Si a pesar de esto, usted creyese necesaria mi intervención para algo, dígame, a fin de obrar; porque mi único deseo es llegar cuanto antes al término de esta penosa situación, asegurando el triunfo de nuestros principios.

Consérvese usted bueno, y mande a su afectísimo compañero, y servidor que b.s.m. J.M.L.³².

La justificación pragmática y política de Lafragua resalta en las ventajas que le mira al Plan, la de prevenir el término en que debe expedirse la convocatoria y cuál debe ser ésta o, cuando menos sus bases, para el Congreso extraordinario. En cuanto a la organización del gobierno, deja en claro el jurista poblano que no cree posible que se haga de otro modo, pues, poco más o menos, todos convienen en que no hay otro camino que el de una conformación concentradora de poder, concentradora de fuerza y con poderes extraordinarios, sin controles y sin contrapesos políticos, más que la conciencia y moral del propio Presidente. Se adelanta a los excesos del poder, los justifica, pero aclara que ese mal no es del Plan, sino de la situación en que Santa Anna dejó colocado al país. Sin embargo, ofrece oponerles la moralidad de las personas, por supuesto una personalidad moral como la de su amigo y colega Ignacio Comonfort; quien después de ser aconsejado y persuadido por Lafragua, quedaría convencido de dar cuantas garantías pueden desear la libertad y el orden.

VI. GENÉTICA PRESIDENCIALISTA EN EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL

La dimensión fortalecedora del gobierno en manos del Presidente se plasma en un conjunto de disposiciones establecidas en los artículos 80, 81, 82 83, 107, 108, 111, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124, que se reproducen y comentan a continuación.

Art. 80. El presidente es el jefe de la administración general de la república, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes.

El Presidente de la República tiene en el Plan de Ayutla, su principal sustento legitimador del ejercicio del poder público, y cuenta con un poder omnímodo limitado sólo por las garantías individuales, para establecer el

³² Juárez Benito, *Documentos, discursos y correspondencia*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1971, t. II, p. 62.

orden y la tranquilidad social del país. En la persona del Presidente se encarnan dos poderes: el ejecutivo y el legislativo³³

Art. 81. Todas las facultades que por este Estatuto no se señalan expresamente a los gobiernos de los Estados y Territorios, serán ejercidas por el Presidente de la República, conforme al artículo tercero del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.

El poder de los gobernadores se somete estructuralmente al del Presidente, de ahí que el mando nacional legislativo, ejecutivo y revolucionario, quede reafirmado en la persona del Presidente.

Art. 82. El Presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del consejo de ministros, para defender la independencia o integridad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.

Se dota al Presidente de poderes omnímodos, a excepción de la imposición de la pena de muerte, azotes, marcas, mutilación, infamia y la confiscación de bienes; puede hacer lo que le plazca con discrecionalidad, y aunque se somete su actuación al juicio o criterio del Consejo de Ministros, al haber sido nombrados por el mismo Presidente, el ejercicio de decisiones discrecionales entregan al ejecutivo poderes jamás tenidos por gobernante alguno en el México independiente.

Art. 83. Son obligaciones del Presidente: Primera. Cumplir y hacer cumplir el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco. Segundo. Hacer que se administre cumplidamente la justicia, procurando que a los tribunales, se den todos los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales.

Se encumbra a un Presidente revolucionario; antes que todo, su obligación primigenia está con el cumplimiento a las disposiciones mínimas y por tanto generales, de la Revolución de Ayutla; su compromiso está en la actuación de un poder autoritario, un poder de fuerza, un poder de imposición como lo manda un movimiento armado sustentado en la voluntad general del pueblo.

³³ La Ley Juárez se publica el 23 de noviembre de 1855, la Ley Lerdo, el 25 de junio de 1856, con el sustento legitimador de la Revolución de Ayutla frente a la inexistencia Poder Legislativo.

Art. 107. Las rentas de los Estados y Territorios serán percibidas y administradas directamente por los gobernadores y jefes políticos, e invertidas conforme a los presupuestos que se publicarán, los cuales serán aprobados por el Gobierno General.

El gobierno federal que se encarna en el Presidente de la República, ejerce sus poderes omnímodos, aprobando los presupuestos que deberán de ejercer los gobernadores y jefes políticos, no como producto de una estructura republicana, sino como subordinados a un mando revolucionario que actúa con excepción constitucional y con poderes *de facto*.

Art. 111. Ningún gasto extraordinario se hará por el gobierno general, ni por los de los Estados y Territorios, sin acuerdo del consejo de Ministros. En los casos de suma urgencia podrán los gobernadores y jefes políticos acordar el que fuere necesario, dando cuenta inmediatamente al Supremo Gobierno.

Se establece un importante mecanismo de discrecionalidad para llevar a cabo gastos extraordinarios, esto es, son excepciones al control del gasto público los casos de suma urgencia, siendo este aspecto muy subjetivo.

Pero el presidencialismo exacerbado anotado en los artículos arriba citados se completa en la Sección Novena del Estatuto Orgánico, relacionada al Gobierno de los Estados y Territorios; ahí se ratifica el control y subordinación de los gobernadores y de los jefes políticos de los Territorios, a saber.

Art. 114. Los gobernadores de los Estados y Distritos, y los Jefes Políticos de los territorios, serán nombrados por el Presidente de la República, y deberán ser mexicanos por nacimiento o por naturalización y tener treinta años de edad.

Esta disposición rompe con toda forma democrática formal y expresa el sentido de fuerza, al dejar en la persona del jefe de la revolución, que no es otro que el Presidente de la República poderes extraordinarios, siendo la única autoridad que expresa el sentir de la voluntad popular, encarnada en el Plan citado y en el mismo Presidente; por lo tanto, se arroga la facultad de nombrar a los gobernadores, facultad que se justifica dentro de las concedidas de forma amplia en el artículo 3º del Plan de Acapulco, para atender la seguridad e independencia de la nación y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso, y el nombramiento de gobernadores contribuiría a ello. Felipe Tena Ramírez considera que:

La aparición del Estatuto suscitó viva oposición del bando de los puros. Varios gobernadores se negaron a publicarlo, entre ellos Vidaurri. En el seno del Congreso Constituyente que ya para entonces externaba su distanciamiento hacia Comonfort, se pidió el 4 de junio la desaparición del Estatuto entre otros motivos por las tendencias centralistas que se le atribuyeron. El 17 de julio el Congreso nombró a la Comisión encargada de revisarlo, la cual no llegó a producir dictamen.³⁴

A continuación se transcriben las disposiciones estatutarias respecto a los gobiernos de los Estados y Territorios.

Art. 115. Son obligaciones de los gobernadores:

(...)

IV. Formar, dentro de seis meses la estadística del Estado y dirigirla al Gobierno General con las observaciones que crean convenientes.

V. Formar los presupuestos del Estado y dirigirlos al Gobierno General para su aprobación.

Art. 116. Los gobernadores son el conducto único y necesario de comunicación de las autoridades locales y de los ciudadanos con el Supremo Gobierno, exceptuándose los casos de acusación o queja contra ellos mismos, la correspondencia oficial de los tribunales superiores con la Suprema Corte de Justicia en materias judiciales y la de los empleados de Hacienda y de Fomento con los ministros respectivos.

Art. 118. Al ejercer los gobernadores las atribuciones, darán cuenta al Gobierno General, quien resolverá lo conveniente.

Art. 119. A los gobernadores se ministrarán por la fuerza armada los auxilios que necesiten para la conservación del orden en sus Estados.

Art. 120. Las atribuciones y obligaciones de los jefes políticos serán las mismas que se han señalado a los gobernadores.

Art. 121. En los Estados y Territorios habrá un consejo, compuesto de cinco personas que nombrará el gobernador o jefe político, con aprobación del Supremo Gobierno, y cuya atribución será consultar al gobierno local sobre todos los puntos que sean necesarios para la mejor administración pública.

Art. 122. Las faltas de los gobernadores y jefes políticos que no pasen de un mes, serán suplidas por el vocal más antiguo del consejo, no siendo eclesiástico. En las que excedan de este tiempo, el Presidente de la República nombrará un gobernador interino en las perpetuas del propietario.

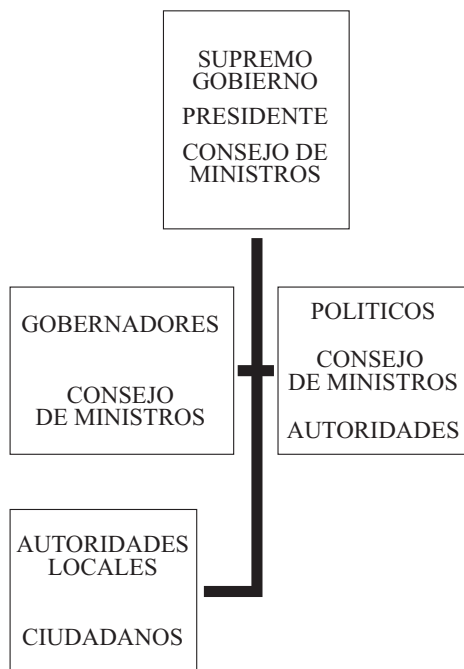
³⁴ Tena Ramírez, *Leyes fundamentales...*, cit., supra, nota 19, p. 492.

Art. 123. Los gobernadores de los Estados y del Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, serán juzgados por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia, previa la autorización del Gobierno Supremo.

Art. 124. Los gobernadores y jefes políticos son los responsables de sus actos ante en el Gobierno General.

Al final de cuentas y después de varios años de crisis política y de lucha ideológica, en el terreno institucional en el cual jugaban los juristas, unos apuntalando el federalismo y junto a él un parlamentarismo libertador, por el lado contrario estaban los juristas que apostaron por el gobierno personalista, centralizado y presidencialista, que en la práctica se había impuesto; después de la Revolución de Ayutla se retoma este modelo, que a pesar de haber sido calificado como centralista, muestra un pragmatismo revelador. Lafragua construye y da paso a un ensayo de gobierno presidencialista fuerte, un presidencialismo unificador de la unidad nacional, que sólo tiene formalmente como contrapeso el respeto a las garantías individuales.

Estructura del poder ejecutivo plasmada en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856-1857.



VII. INFLUENCIA DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE 1856 EN LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO DEL SIGLO XIX

El presidencialismo sin contrapesos impulsado por Lafragua en el Estatuto Orgánico Provisional, hace de este documento el primero de su tipo; por ello es posible considerarlo como la base de posteriores ensayos de prácticas de gobierno, que se fueron perfeccionando paulatinamente en la vida política de México, construyendo un sistema político sustentado en el personalismo autoritario del poder ejecutivo federal y de los estados. Destacan, entre otros ejercicios, los siguientes:

1. *El primer Congreso Constitucional de 1857 dota de facultades extraordinarias y amplias al Presidente.* No obstante que el Presidente Comonfort, había jurado la Constitución del 5 de febrero de 1857, mientras no hubiera un Poder Legislativo el Ejecutivo actuaba con poderes discrecionales. Fue hasta el 8 de octubre del mismo año que al abrirse el periodo de sesiones, Comonfort reconoció ante el Legislativo haber actuado con poderes omnímodos de forma eficaz, y dijo:

El gobierno emanado de la revolución de Ayutla ha respetado y cumplido fielmente sus más solemnes promesas... Investido el gobierno por la confianza de la Nación con facultades omnímodas, hasta el momento en que debiera comenzar el régimen constitucional tiene la satisfacción íntima de haber usado de ellas para el bien público y para realizar cuanto era posible la mejora de la sociedad.³⁵

Comonfort estaba clamando por la continuidad de las facultades extraordinarias al Presidente, como el único camino de continuar concentrando poder personal y de forma omnímoda actuar por encima de las limitaciones de la Constitución. La respuesta no se hizo esperar y en el mismo acto el presidente del Congreso, Manuel Ruiz³⁶, quien hizo un reconocimiento del uso ejemplar de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso Constituyente, anotó.

³⁵ Buenrostro, Felipe, *Historia del Primer Congreso Constitucional de la República Mexicana*, México, Cámara de Diputados (LVI Legislatura), 1990, p. 78.

³⁶ Diputado propietario por el distrito de la capital de Oaxaca

V. E. con su acostumbrado acierto, las ha empleado —las facultades extraordinarias— de una manera conveniente y generosa, salvando al país de la anarquía y procurando moralizar á los perturbadores del orden, con actos de clemencia, aún á riesgo de parecer débil, en fuerza de ser humano y bondadoso. La nación queda satisfecha del uso prudente que V. E. ha hecho de esas facultades....³⁷

Inmediatamente después vino un movimiento de las legislaturas estatales para que dichas facultades siguieran ejerciéndose; el Congreso dio cuenta de iniciativas encaminadas a otorgar al Presidente facultades omnímodas. La acción la encabezó la legislatura de Guanajuato el 23 de septiembre de 1857, y la secundaron las legislaturas de San Luis Potosí, Colima, Jalisco, mientras que la legislatura de Zacatecas se opuso abiertamente. El tema generó un importante debate constitucional, en el que participaron los diputados Cristóbal Montiel de Tamaulipas, Miguel Barba del Estado de México y Vicente Méndez de Guanajuato,³⁸ al no prosperar el proyecto desembocó en el golpe de Estado del Plan de Tacubaya. En el extenso discurso que Ignacio Comonfort, todavía como Presidente de la República pronunció para sepultar al Primer Congreso Constitucional de 1857, se expresó así:

...Algunas legislaturas fueron las primeras en desconocer y en infringir el código que acababa de sancionarse. Unas expidieron leyes derogando las generales ó sobre objetos reservados al Congreso de la Unión, y otras atacaron por diversas disposiciones la garantía de la propiedad particular y aun la que asegura la vida, negándose en algunas partes la obediencia á las órdenes que el Ejecutivo dictaba en la esfera de sus atribuciones....³⁹

2. *La Guerra de Reforma*. El 15 de noviembre de 1857, en el Palacio del Arzobispado de Tacubaya, se reunieron Félix Zuloaga, Juan José Baz e Ignacio Comonfort, quien manifestó que con la Constitución de 1857 no se podía gobernar, decidiendo fraguar un golpe de Estado, llevando a que el 17 de diciembre del mismo año se publicara el Plan de Tacubaya que abolía la Constitución y dejaba en el poder al Presidente.⁴⁰ “El gobierno de Comonfort, insistiendo apenas sobre la parte social de la constitución, la atacaba

³⁷ Buenrostro, *op. cit.*, *supra* nota 35, p. 81.

³⁸ *Ibidem*, pp. 165-186.

³⁹ *Ibidem*, pp. 279 y siguientes. Discurso de Ignacio Comonfort, presidente provisional de la República, á sus compatriotas, diciembre 19 de 1857.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 15.

por su parte política⁴¹. Y no obstante que el Presidente se adhirió públicamente al Plan de Tacubaya, tratando de vincularlo como continuidad del Plan de Ayutla, provocó la desconfianza y lo desconocieron; modificando el Plan de Tacubaya el 11 de enero de 1858, encumbrando a Félix Zuloaga y abriéndose de nueva cuenta dos líneas: el constitucionalismo liberal encabezado por Benito Juárez, que después de haber sido encarcelado y liberado, se convirtió en Presidente; y la línea alentada por la Iglesia, que busca recuperar el poder eliminado por la Constitución de 1857, que combate y pretende abrogar.

En base al decreto del 25 de enero de 1858 se integró un Consejo de Gobierno, de cuyas atribuciones destaca la plasmada en el artículo 8º, fracción IV, del decreto “para formar la Ley Orgánica de la República”, base para que se presentara el proyecto de *Estatuto Orgánico Provisional de la República del 15 de junio de 1858*⁴², que sólo se parece al anterior creado por Lafragua en el nombre, pero no en sus objetivos políticos y mucho menos en el apuntalamiento de un poder personal omnímodo en manos del Presidente. Mientras el Estatuto del 56 dejaba en manos del Presidente el nombramiento de gobernadores, el Estatuto del 58 dejaba esta atribución como decisión final del Presidente después de la propuesta del Consejo Departamental y del Consejo de Estado. De tal suerte que la Guerra de Reforma, y después la invasión francesa y el Imperio de Carlota y Maximiliano, contribuyeron para que los liberales puros, representados en el gobierno constitucionalista de Juárez, ejercieran poderes omnímodos *de facto* debido a las circunstancias, alimentando el ejercicio del modelo presidencialista ideado por Lafragua.

3. *El juarismo*. La teoría de la revolución como ejercicio y acción de soberanía popular, y la vigencia de las crisis políticas desde enero de 1858 hasta 1867, fueron el sustento legitimador de la permanencia en el poder del presidente Benito Juárez, dentro de la inestabilidad provocada primero por la Iglesia que llevó a la Guerra de Reforma, luego por la invasión extranjera, y al final por el Imperio de Maximiliano. El Benemérito de las Américas escribió sobre el equilibrio entre garantías individuales y ejercicio del poder público lo siguiente: “Que el pueblo y el Gobierno respetan los derechos de

⁴¹ Sierra, *Evolución Política...*, cit., p. 217.

⁴² Cfr. Cruz Barney, Óscar, *La República central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2009.

todos. Entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz”. Y sobre su ejercicio autoritario del poder sin elecciones apuntó: “Con el único fin de sostener la causa del pueblo durante la guerra, mientras no podía elegir sus mandatarios, he debido conformarme al espíritu de la Constitución, conservar el poder que me había conferido. Terminada ya la lucha mi deber es convocar desde luego al pueblo, para que sin ninguna influencia ilegítima, elija con absoluta libertad a quien quiera confiar sus destinos”,⁴³ ganando la elección el propio licenciado Benito Juárez.

También observamos que el modelo construido en el Estatuto Orgánico Provisional de 1856 se aplicó en la administración del presidente Benito Juárez y en la siguiente, de Sebastián Lerdo de Tejada, dando sustento y justificación política para la Revolución de Tuxtepec, cuyo Plan revolucionario del mismo nombre denuncia el presidencialismo personalista existente al apuntar:

Los que suscriben considerando que la república Mexicana está regida por un gobierno que ha hecho del abuso un sistema político... que el sufragio público se ha convertido en una farsa, que el presidente y sus amigos por todos los medios reprobados hacen llegar a los puestos públicos a los que llaman sus candidatos oficiales; ..que el presidente y sus favoritos destituyen sin arbitrio a los gobernadores, entregando los Estados a sus amigos....⁴⁴

Se impuso en la práctica política un ejercicio del poder público personalista como un fenómeno natural, poder concentrado en manos del presidente de la República que, con la desaparición del Consejo de Ministros en la Constitución de 1857, en la práctica se hizo más personalista y eficaz para la integración de la unidad nacional. Así se dio inicio a un modelo dual: por un lado existía constitucionalmente un federalismo, mientras que en la práctica política se ejercía un mando centralizador y concentrador del poder por la persona del Presidente, con rasgos autoritarios crecientes debido a las condiciones sociales y políticas imperantes. Al final del siglo XIX, las diferencias políticas entre monarquistas y federalistas, que se transformaron en confrontación entre presidencialistas-centralistas contra federalistas,

⁴³ Benito Juárez, Presidente Constitucional de la República Mexicana, Manifiesto expedido al establecer nuevamente el Gobierno Nacional su residencia en la ciudad de México. 15 de julio de 1867. En, Silva Herzog, Jesús, *De la historia de México 1810-1938, Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, México, Editorial Siglo XXI, 1980, pp. 107 y 108.

⁴⁴ *Ibidem*, Plan de Tuxtepec del 15 de enero de 1876, p.124.

desaparecieron empíricamente frente al federalismo legal y la práctica presidencialista centralizadora.

4. *El porfirismo*. Sin lugar a dudas, la estructura presidencialista presentada de forma legal en el Estatuto Orgánico Provisional de Lafragua también contribuyó a la estructuración piramidal del poder ejecutivo en la época porfirista que tenía subordinados en la práctica política a los poderes Legislativo y Judicial, a los gobernadores, quienes controlaban a los otros dos poderes y a los ayuntamientos mediante autoridades o jefes políticos.

5. *Modelo para los Estados*. Asimismo, las disposiciones de la llamada Constitución Lafragua fueron incorporadas en disposiciones constitucionales de los Estados como la de Puebla, en la cual el ejercicio del poder ejecutivo estuvo sustentado en el control total de jefes políticos, presidentes municipales y autoridades de los pueblos denominadas Juntas auxiliares, construyéndose un poder omnímodo, cuya pervivencia, que a más de siglo y medio de distancia, representa un obstáculo al proceso de modernización y democratización del Estado mexicano en el terreno del constitucionalismo de los estados (entidades federativas) de México.

En suma: el Estatuto Orgánico Provisional del 15 de mayo de 1856 se presenta como un documento que textualmente organiza, estructura y crea el funcionamiento y operación del modelo presidencialista mexicano, que se impone por las circunstancias y contextos particulares, más allá de la doctrina y ortodoxia del texto constitucional de 1857, que primero por la vía de su excepción, luego por la concentración real de poder en el Presidente y al final con la reelección, se hizo realidad la meta de Lafragua de alcanzar la unidad nacional.

VIII. BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- AGUILAR MONTEVERDE, Alonso, *Dialéctica de la economía mexicana*, México, Nuestro Tiempo, 1978.
- BUENROSTRO, Felipe, *Historia del Primer Congreso Constitucional de la República Mexicana*, México, Cámara de Diputados (LVI Legislatura), 1990.
- BULNES, Francisco, *Juárez y las revoluciones de Ayutla y de Reforma* (1905), México, Editoria Nacional, 1972.

- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *Historia moderna de México. La República Restaurada: vida política*, México-Buenos Aires, Hermes, 1955.
- CRUZ BARNEY, Óscar, *La república central de Félix Zuloaga y el Estatuto Provisional de la República de 1858*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2009.
- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto y Jorge Mario *García Laguardia, Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1976.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados (XLVI Legislatura), 1967, tomos I y II.
- Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, México, Porrúa, 1976.
- GARCÍA GARCÍA, Raymundo, *José María Lafragua. Político poblano*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla-BUAP, 2002.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El federalismo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1995.
- JUÁREZ, Benito, *Documentos, discursos y correspondencia*, México, Secretaría del Patrimonio Nacional, 1971.
- LABASTIDA, Horacio, “Las luchas ideológicas en el siglo XIX y la Constitución de 1857”, en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados (XLVI Legislatura), 1967, tomos II.
- Las constituciones de México*, México, Cámara de Diputados (LIV Legislatura), 1991.
- MÁRQUEZ CARRILLO, Jesús, “De la Academia de Derecho Teórico-Práctico al Colegio de Abogados”, *Gaceta Tiempo Universitario*, Puebla, año 4, núm. 20, 7 de diciembre de 2001.
- México A través de los siglos*, México, Cumbre, 1975.
- MORENO, Daniel, *Grandes juristas mexicanos*, México, Pax, 1979.
- MORENO VALLE, Lucina, *Catálogo de la Colección Lafragua, 1821-1853*, México, UNAM, 1975.
- PALAVICINI, Félix F. (coord.), *México. Historia de su evolución constructiva*, México, Libro, 1945.
- POWELL, Walter W. y Paul DIMAGGIO (eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, CNCPAP-UNAM-FCE, 1999.
- QUINTANA, José Miguel, *Lafragua, político y romántico*, México, DDF (Secretaría de Obras y Servicios), 1974.
- ROEDER, Ralph, *Juárez y su México*, México, FCE, 1972.

SÁNCHEZ FLORES, Ramón, *José María Lafragua, vida y obra*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla-BUAP, 2002.

SIERRA, Justo, *Juárez, su obra y su tiempo*, México, varias ediciones.

———, *Evolución política del pueblo mexicano*, México, CAPFCE, 1964 (Biblioteca del maestro).

SILVA HERZOG, Jesús, *De la historia de México, 1810-1938. Documentos fundamentales, ensayos y opiniones*, México, Siglo XXI, 1980.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-2002*, México, Porrúa, 2002.