

ESTUDIO INTRODUCTORIO

VIII. CONSTITUCIÓN DE 1843	54
1. Proyecto de Bases de Organización para la República de 1843	54
2. Debates; sesión del 8 de abril de 1843	55
IX. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847	55
1. Un prisionero “distinguido” y tres planes	55
2. Dictamen de la mayoría de la Comisión	58
3. Voto particular de un joven jalisciense: Mariano Otero	59
4. Acta Constitutiva y de Reformas	61
X. LA CONSTITUCIÓN DE 1857	62
1. Un plan, un convenio y unas bases	62
2. Las Bases de Administración y el Plan de Ayutla	63
3. El Estatuto Orgánico y José Ma. Lafragua	64
4. Debates	65
5. Una votación abrumadora	69
XI. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO	71
Dos planes, un programa y una dictadura	73
XII. CONSTITUCIÓN DE 1917	74
1. Tres planes más y una última Constitución	74
2. Dictamen de la Comisión sobre el artículo 40	75

VIII. CONSTITUCIÓN DE 1843

1. *Proyecto de Bases de Organización para la República de 1843*

En la sesión del 3 de enero de 1843,⁷⁴ se reunieron los miembros de la comisión⁷⁵ de Bases, encargados de elaborar una nueva Constitución. En dicha reunión comentaron la “necesidad de salvar una duda sustancial”,⁷⁶ que fue, el decreto de 19 de diciembre de 1842, en el cual se autorizaba a la “Junta de notables” para organizar a la nación. La duda estribo, en cuanto a que, no se puntualizaba si se trataba sólo de formar Bases para que sobre ellas recayera la organización de la República o una verdadera Constitución, a lo que, los ministros contestaron que se trataba de “unas Bases que se ocuparan de la organización completa de la República”.⁷⁷

Los propósitos de la comisión de Bases, eran, además de elaborar una Constitución, reorganizar a la República, y asegurar la paz, para desarrollar los elementos de riqueza y prosperidad y ocupar un lugar distinguido entre las naciones.

Para elaborar este proyecto, su principal cuidado fue:

acomodarse a las ideas más comúnmente recibidas, a no chocar de frente con hábitos o preocupaciones envejecidas o interesadas y sólo adoptar como Bases de nuestra Constitución aquellos principios sin los cuales no puede existir sociedad alguna, los que uniformemente la nación en todas las épocas de la revolución ha respetado, y son una exigencia de su situación política; los que son a propósito para transigir los intereses y combinar las opiniones, que hasta hoy han estado en una lucha desastrosa; en fin, los que pueden asegurar el goce de la libertad política con la indispensable conservación de la sociedad.⁷⁸

Uno de esos principios básicos, era la forma de gobierno: federalista o centralista, esa fue la gran disputa a lo largo de tres décadas. Además de cumplir con su objetivo; reorganizar a la República, dotándola de una nueva Constitución, los miembros de esta comisión, tenían el temor fundado de que se desataran “nuevas revueltas”, temor, que posteriormente se haría realidad.

Retoman, para su “auxilio” las doctrinas que les parecieron más sanas de los publicistas, tanto antiguos como modernos, los principios consignados en las Constituciones de otros pueblos, haciendo las modificaciones pertinentes, atendiendo a las circunstancias del país.

74 Cfr., *Diario del Gobierno de la República Mexicana*, México, 9 de octubre de 1842, Sesión del 3 de octubre de 1842, núm. 2665, t. XXIV.

75 Firmaron esta sesión, los señores Pedro Velez, Manuel de la Peña y Peña, Simón de la Garza, Manuel Posada, Manuel Baranda, José Ma. Bocanegra, Gabriel Valencia, Cayetano Ibarra, José Ma. Tornel, Ministro de Guerra.

76 *Proyecto de Bases de Organización para la república mexicana, presentado a la Honorable Junta Nacional Legislativa por la comisión nombrada al efecto*, México, Imprenta del Águila, 1843, s.p.

77 *Ibidem*.

78 *Idem*, p. 4.

Reconoce la comisión de Bases, que adoptaron de las Constituciones mexicanas, con preferencia y sin distinción, aquellos aspectos que la opinión pública tenía ya sancionados, modificaron instituciones, descartando también, todo aquello que haya sido mal recibido o que juzgaron peligroso y dotan a los poderes de las funciones naturales que les pertenecen.

La “opinión pública”, nuevamente asume un papel determinante; opinión pública, que como hemos señalado estaba representada por los grupos militares, encumbrados en el poder.

El proyecto de Bases de Organización vendría a ser, pues, una combinación de nuestras constituciones anteriores; federalistas y centralistas, ponderando de manera importante a la opinión pública, la cual, era ejercida por una élite pensante, el pueblo no tenía voz, la opinión pública la formaban los “ilustrados”. Además, agregaron, las doctrinas de publicistas modernos y antiguos, así como principios consignados en otras constituciones de otros países. El resultado de esta combinación sería el nacimiento de las Bases de Organización Política de la República Mexicana.

2. *Debates; sesión del 8 de abril de 1843*

El artículo 1 del Proyecto de Bases se aprobaría sin discusión el 8 de abril de 1843, quedando en los mismos términos que en las Bases de Organización Política de la República Mexicana:

“Artículo 1º. La nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno interior la forma de república representativa popular”.

La votación, no tuvo dudas, fue aplastante ---aunque sin discusión--- se aprobó por unanimidad de los 51 señores siguientes: Aguirre, Arrillaga, Arteaga, Ballesteros, Baranda, Barasorda, Basadre, Bonilla, Camacho, Cañas, Carrera, Castillo, Celis, Cervantes, Chávarri, Cora, Domínguez, Escobedo, Espinoza, García Conde, Garibay, Garza (D. Simón), Ibarra, Icaza (D. Antonio), Irizarri, Iturbide, Icaza (D. Juan), Larrainzar, Lebrija, Moreno, y Jove, Nájera, Navarrete, Ortega, Pacheco Leal, Payno, Peña y Peña, Pimentel, Pizarro, Posada, Quiñones, Rodríguez de San Miguel, Ruano, Sagasetta, Sánchez Vergara, Torres, Villamil, Vizcarra, Viya y Cosío, Zozaya, y Zuloaga.

IX. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

1. *Un prisionero “distinguido” y tres planes*

De 1844 a 1857, fueron diversos los acontecimientos en que se vió envuelto el país nuevamente.

El 1º de enero se instaló el Congreso General, conforme a las Bases Orgánicas.

El 29 de octubre la Junta Departamental de Jalisco, presentó una iniciativa dirigida al Congreso General, pidiendo se hiciese efectiva la responsabilidad del gobierno, conforme a la sexta base de Tacubaya.

El 1º de noviembre el general D. Mariano Paredes y Arrillaga, comandante de las armas en Jalisco, se adhiere a la iniciativa de la junta departamental, proclamando la separación de la presidencia del general Santa Anna durante el tiempo en que se revisaran sus actos.

El 27 de noviembre, Santa Anna, que marchaba sobre los pronunciados de Jalisco, disuelve en Querétaro la junta departamental y pone presos a sus individuos.

El 29 del propio mes, el presidente interino, general D. Valentín Canalizo, suspende la sesiones del Congreso General, e impide que las cámaras continúen en sus funciones.

El 6 de diciembre, la guarnición y el pueblo de México, se sublevan contra el gobierno y restablecen el orden constitucional: el general don Joaquín Herrera se encargó del ejercicio del Poder Ejecutivo como presidente del consejo.

El 17 de diciembre el Congreso General decreta la destitución del presidente Santa Anna, y el Senado nombra presidente interino al general don Joaquín Herrera.

Al general Santa Anna se le hace prisionero y es conducido a Perote para ser juzgado, en enero de 1845, pero el Congreso concede amnistía por delitos políticos el 24 de mayo del mismo año y salen de la República Santa Anna, Canalizo y cuatro secretarios del despacho.

El general Paredes Arrillaga se subleva contra el gobierno en el mes de diciembre y proclama el Plan de San Luis; quejándose de que el gobierno a “perdido su respetabilidad tan necesaria a todo gobierno, cuando a pisado nuestro territorio y habita la capital de la República el plenipotenciario de los Estados Unidos, que de acuerdo con el actual gabinete viene a comprar nuestra independencia y nuestra nacionalidad”.⁷⁹

Los puntos más sobresalientes que contenía este Plan son los siguientes:

Primera. El ejército apoya con las armas, la protesta que la nación hace contra todos los actos subsecuentes de la actual administración, y que desde hoy se tendrán por nulos y de ningun valor.

Segunda. No pudiendo continuar en sus funciones las actuales cámaras, ni el Poder Ejecutivo, cesan en el ejercicio de todas ellas.

Tercera. Inmediatamente que el ejército ocupe la capital de la República, se convocará un Congreso extraordinario con amplios poderes para constituir a la nación, sin restricción ninguna, en estas augustas funciones.

Cuarta. En la formación de este Congreso se combinará la representación de todas las clases de la sociedad.

Quinta. Luego que se instale y entre en el ejercicio de sus altas funciones, organizará el Poder Ejecutivo y no podrá existir autoridad ninguna sino por su sanción soberana.

Sexta. En los departamentos continuarán personalmente las mismas autoridades que hoy los rigen, hasta que sean sustituidas por las que disponga la representación nacional.

79 *Op. cit.*, *supra*, nota 63, pp. 267-268.

Séptima. El ejército nombra por su caudillo en este movimiento político al general de división don Mario Paredes y Arrillaga, a quien se invitará acto continuo por medio de una comisión nombrada del seno de esta misma junta, permaneciendo ésta reunida hasta oír su resolución

El general Mariano Paredes Arrillaga, ratifica el Plan de San Luis y se pone al frente del mismo, por lo que, el 2 de enero de 1846⁸⁰ en la ciudad de México, plantea 10 puntos resolutivos; el 3º establecía:

La Junta de representantes se disolverá luego que haya electo presidente y recibiéndole el juramento de sostener la independencia de la nación, el sistema republicano popular representativo, y este plan administrativo de la República.

Desconoce a los poderes constituidos y una junta de representantes de los departamentos elegirá a la “persona que haya de desempeñar el Supremo Poder Ejecutivo”. Asimismo, una vez nombrado al presidente interino, se convocaría a un Congreso Extraordinario.

Nuevamente, el sistema de gobierno, se plantea como un punto toral en este plan; el federalismo y centralismo, vuelven a enfrentarse, sin hacer alusión, a alguno de ellos.

Los días 3 y 4⁸¹ de enero del citado año, se reunieron los representantes de los departamentos, entre ellos, Lucas Alamán, Nicolás Bravo, Carlos María de Bustamante, Juan N. Almonte y José María Tornel; conservadores todos, en su gran mayoría. La elección de presidente interino recayó en el general Mariano Paredes Arrillaga, por unanimidad de 43 votos de los representantes de los departamentos.

Si lo anterior, fuera poco, se da otro pronunciamiento en la ciudad de Guadalajara, el 20 de mayo de 1846,⁸² en contra del gobierno de Paredes; el Plan de Jalisco.

En su artículo 2º el plan establecía:

Artículo 2º. En lugar del Congreso llamado por la citada convocatoria, se reunirá otro compuesto de representantes nombrados libre y popularmente, con arreglo a las leyes electorales que se dieron para el nombramiento del de 1824.

Dicho Congreso se encargará de constituir a la República, adoptando la forma de gobierno que le parezca conveniente, con la sola exclusión de la monarquía que la nación detesta, y sometiéndose a la voluntad general, explicada manifiestamente en todo lo relativo a la cuestión de Tejas y demás departamentos fronterizos.

El citado artículo, convoca a otro Congreso compuesto de representantes nombrados libre y popularmente y con base en las leyes electorales de 1824. Se plantea también la adopción de la forma de gobierno más conveniente a la República, exceptuándose la monarquía.

80 Acta General del Ejército de fecha citada, en *Leyes Constitucionales de la República 1821-1857*, pp. 271-272.

81 Acta de la Junta de Representantes de los Departamentos, de los días 3 y 4 del presente mes, en *Leyes Constitucionales. Op. cit.*, pp. 273-274.

82 Acta levantada por la Guarnición de fecha citada, en *Leyes Constitucionales. Op. cit.*, pp. 277-279.

Santa Anna vuelve, reaparece como caudillo de esta “gloriosa empresa”. Mariano Salas, el 4 de agosto de 1846, proclama el Plan de la Ciudadela,⁸³ con el cual concluye la administración del general Mariano Paredes Arrillaga.

En su considerando quinto, expresaba que: Quinto... Componiéndose ésta de hombres adictos, unos a la monarquía, otros al detestable centralismo, y desafectos todos al ejército, cuya disolución meditan tiempo ha, porque encuentran en él un obstáculo para realizar sus perversas miras.

La monarquía, el centralismo y federalismo, se vuelven a manejar indistintamente como formas de gobierno, la adopción de una u otra, respondía a los intereses de la sociedad: el alto clero y el ejército apoyarían indistintamente, la monarquía y el centralismo; los Estados aún cuando defendían intereses regionales, se proclamaban por la federación.

El artículo 1º del plan antes mencionado, señalaba las leyes electorales de 1824 para el nombramiento de los diputados al nuevo Congreso y adoptando la forma de gobierno que mejor le pareciera, conforme a la “voluntad general”; voluntad, que casi siempre estuvo manipulada por los grupos en pugna.

Conforme a dos decretos de 22 de agosto de 1846, y mientras se publicara una nueva Ley Fundamental, regiría la Constitución de 1824, en todo lo que no pugnará con el plan proclamado en la Ciudadela. Cesan los departamentos y se convierten en Estados.

Asimismo se puntualiza en la convocatoria, como cláusula especial, autorización a los diputados para “dictar leyes sobre todos los ramos de la administración que fueran de su competencia y tuviesen por objeto el interés general.”

La Constitución de 1824 vuelve a regir y los Estados aparecen nuevamente, suprimiéndose por ende los departamentos; el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

2. *Dictamen de la mayoría de la Comisión*

Los diputados Rejón, Cardoso y Zubieta, emitieron su dictamen el 5 de abril de 1847, manifestaron que:

Impacientes los señores diputados porque de una vez se fije la Constitución del país, por si desgraciadamente las circunstancias no permitiesen decretar la que el actual Congreso ha sido llamado a formar, han clamado por la de 1824, llegando a solicitar hasta que sea la única que rijan mientras se reforma con arreglo a los artículos que sobre el particular se hallan consignados en ella.

Concluyen declarando, que

el pacto de la federación celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitución legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente a los actuales supremos poderes de la Unión, a los Estados y a cada uno de los

83 Se denominó a este Plan, “De Verdadera regeneración de la República”, en *Leyes Constitucionales de la República 1821-1857*. *Op. cit.*, pp. 280-285.

habitantes de la República, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso.

3. *Voto particular de un joven jalisciense: Mariano Otero*

Consideramos que el voto particular emitido por Mariano Otero, lejos de ser un simple voto, es el análisis reflexivo y crítico de la situación en que se hallaba el país. Su voto es la defensa de la República, de sus instituciones y forma de gobierno. Expresa de manera brillante las causas, por las cuales, el sistema federal sucumbió, además de enumerar sus aciertos. Aunado a lo anterior hace de manera magistral, un conjunto de propuestas para sostener y defender un sistema de gobierno: el federalismo.

La conservación del sistema federal, el establecimiento de los principios liberales y filosóficos que corresponden a nuestro siglo, el desarrollo rápido y seguro de la democracia, están y han estado siempre unánimemente admitidos en el Congreso. A la vista, pues, de una situación tan peligrosa, yo he creído que todo estado provisorio, por sólo el hecho de ser tal, no tendría la fuerza necesaria para dominar las circunstancias, y que el mejor de todos los remedios sería resolver de una vez el problema, tomar con mano firme la dirección de los negocios, adoptar las reformas que se reclaman, dotar a las instituciones de la fuerza que necesitan, y hacer entrar de luego a luego y con toda prontitud a la nación en el sendero tranquilo de un orden constitucional, que no estando amenazado de un cambio, diera a todos los intereses sociales orden, quietud y seguridad.

Los antiguos Estados de la federación, han vuelto a ejercer su soberanía, han recobrado el ejercicio pleno de ese derecho, según la expresa declaración de algunos y la manera de obrar de todos ellos; siendo evidente que nadie trata de contradecir ese hecho, y que nada sería hoy tan inútil como comprender, demostrar la necesidad y conveniencia del sistema federal. ¿Por qué, pues, no acabar de reconocer ese hecho, poniendo las instituciones federales a cubierto de los peligros que trae consigo su aparente estado de mera provisionalidad?

En su opinión le parece perfecto lo indicado por la prensa, Legislaturas y por el considerable número de señores diputados que han pedido el restablecimiento de la Constitución de 1824 con las reformas convenientes.

Al analizar nuestro pasado constitucional expresa que:

... en sólo doce años se han reunido cuatro Asambleas Constituyentes, sin adelantar un solo paso en el camino de nuestra reorganización, y para venir a colocarlos al cabo de este tiempo en la misma situación que guardábamos en 1835. La primera condición de vida de las leyes fundamentales, después de su conveniencia, es el amor y la veneración del pueblo.

Consideraba también que los motivos que le han decidido a favor de la subsistencia de la Constitución de 1824, como inapreciable la ventaja de su legitimidad, que a algunos otros parece poco importante.

Las reformas propuestas, no pueden ser diferidas, ni para otra época ni para otro Congreso, sea cual fuere su proximidad.

Una simple sociedad de sociedades, sino que por el más admirable mecanismo político, los ciudadanos de un Estado que entre sí forman una sociedad perfecta para los negocios de su administración interior, reunidos con los de los otros Estados forman por sí y sin el intermedio de sus poderes locales otra nación no menos perfecta, cuyo gobierno es el general; gobierno y la del gobierno sobre el ciudadano, en todo lo relativo a la Unión, se ejerce directamente sin ninguna intervención del poder de los Estados.

El Legislativo ejercido por un Congreso compuesto de dos cámaras. Popular y numerosa la una, representa la población y expresa el principio democrático en toda su energía. Más reducida y más lenta la otra, tiene un doble carácter muy difícil, pues que representa a la vez a los cuerpos políticos considerados como iguales, y viene a llenar la urgente necesidad que tiene toda organización social de un cuerpo, depósito de sabiduría y de prudencia, que modere el ímpetu de la democracia irreflexiva, y en el incesante cambio personal de las instituciones populares, conserve la ciencia de gobierno, el recuerdo de las tradiciones, el tesoro, por decirlo así, de una política nacional.

En un pueblo bien constituido, dice un pensador, cada ciudadano vuela a las Asambleas; mientras que con un mal gobierno ninguno se cuida de dar un paso para ir a ellas, porque nadie toma interés en lo que se hace, porque todos preven que la voluntad general no prevalecerá; y los intereses individuales absorben todo. Las buenas leyes traen otras mejores; las malas producen otras peores.⁸⁴

La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías.

¿Cuáles son los límites respectivos del poder general y del poder de los Estados? ¿Cuales son los mejores medios de precaver la recíproca invasión, de manera que ni el poder del centro ataque la soberanía de los Estados, ni éstos disuelvan la Unión, desconociendo o usurpando sus facultades?. Ninguna otra cosa, me parece hoy más urgente que esta, porque el mal lo tenemos delante, y es un mal tan grave, que amenaza de muerte las instituciones.

El artículo 14 del proyecto de reformas, estableciendo la máxima de que los poderes de la Unión son poderes excepcionales y limitados sólo a los objetos expresamente designados en la Constitución, da a la soberanía de los Estados toda la amplitud y seguridad que fuera de desearse. Más por esto mismo es necesario declarar también que ninguno de los Estados tiene poder sobre los objetos acordados por todos a la Unión, y que no siendo bajo este aspecto mas que partes de un todo compuesto, miembros de una gran República, en ningún caso pueden por sí

⁸⁴ Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato social o principios de derecho político*, México, Porrúa, "Sepan Cuantos", núm. 113, 1987, p. 51.

mismos, en uso de su soberanía individual, tomar resolución alguna acerca de aquellos objetos, ni proveer a su arreglo, más que por medio de los poderes federales, ni reclamar más que el cumplimiento de las franquicias que la Constitución les reconoce.

Dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los Estados que importen una violación del pacto federal, o sean contrarias a las leyes generales; porque de otra manera el poder de un Estado sería superior al de la Unión, y el de ésta se convertiría en una mera irrisión. Pero para evitar que se hagan declaraciones imprudentes, ya se consulta que estas leyes sólo puedan iniciarse en la Cámara de Senadores, la cual representa el principio federativo en toda su fuerza, y, da las mejores garantías de calma y circunspección; y además se establece que la mayoría de las Legislaturas de los Estados tengan el derecho de decidir en todo caso si las resoluciones del Congreso General son o no anticonstitucionales. De esta manera cada Estado en particular está sometido a la Unión y el conjunto de todos será el arbitrio supremo de nuestras diferencias y el verdadero Poder Conservador de las instituciones.

Si me engaño creyendo que mi proyecto ha sido eminentemente democrático y federal, no cabe duda en que estas ideas son las que he sostenido siempre, en los buenos como en los malos días de la federación.

4. *Acta Constitutiva y de Reformas*⁸⁵

El Acta de Reformas, presentado como proyecto, fue signado por Mariano Otero el 5 de abril de 1847, y el Acta Constitutiva y de Reformas fue sancionada el 18 de mayo y publicada el 21 del mismo mes y año.

En el primer proyecto señala que los Estados habían recobrado su independencia y su soberanía. Los cuales continuaban asociados conforme al pacto que los constituyó y que el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, formaban la única Constitución Política de la República.

Se crea el Estado de Guerrero y se expresa que son Estados de la “Federación” los que se expresaron en la Ley Fundamental de 1824.

Los Estados por su parte, tendrían sólo los derechos que expresamente la Constitución les fijare y ésta sería el medio legítimo de intervenir; por tanto, los Poderes de la Unión, derivan y se limitan exclusivamente a las facultades que de manera expresa la Carta Magna de 1824, les fijó.

Toda ley de los Estados que atacara a la Constitución o a las leyes generales, sería declarada nula por el Congreso; estableciendo para ello, un procedimiento.

Plantea, que podrían reformarse los artículos de la Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824; previendo un mecanismo para realizarla, pero en ningún caso, se podrían modificar los principios que establecían la independencia de la

⁸⁵ Cfr., Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847. Jurada y promulgada el 21 del mismo, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1847, pp. 1-12.

nación, su forma de gobierno representativo, popular, federal y la división de poderes.

El artículo 25 de esta Acta, crea una de las instituciones más excelsas hasta nuestros días: El juicio de amparo.

Con el Congreso Extraordinario Constituyente de 1847, se crean las bases jurídicas para la reconstrucción de una verdadera República Federal; se delimita la esfera de competencia de los Estados. Se rescata la federación de 1824, de los Estados. Se transforma y se actualiza, basada en un sólo principio el respeto pleno de la legalidad, el respeto de la Constitución de 1824.

Afirmaba, el presidente del Congreso,⁸⁶ que era un deber de los legisladores no dejar la sociedad a la anarquía, impedir que los partidos se levantaran de nuevo para disputar en el campo de la guerra civil, cuál hubiera de ser la Constitución de nuestro país; y la Acta Constitutiva y de Reformas que acaba leerse, expresión inequívoca de la voluntad de los representantes del pueblo, emanación legítima de los poderes amplísimos con que éste los revistió, deja ya constituida a la nación.

La federación no puede tener un existencia sólida sin el respeto a la ley, sin la justicia, la moderación, el amor a la patria y las demás virtudes cívicas en que ha consistido la fuerza de las repúblicas.

El depósito sagrado de las libertades públicas, toca, por lo tanto, acreditar y conservar estas instituciones.

Ni los ciudadanos ni los Estados deben olvidar un momento, que destruir las libertades de éstos, es hacer imposible la República; que la unión es la condición indispensable de nuestra nacionalidad: que favorecer la escisión es herir de muerte la independencia.

X. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

1. *Un plan, un convenio y unas bases*

Continuaron los planes; el 13 de septiembre de 1852 la guarnición de Jalisco proclamó la destitución del presidente Mariano Arista, modificándolo el 20 de octubre del citado año. Este plan, “buscaba la pacificación del Estado, amenazado en estos momentos de todos los horrores de la guerra civil...”, su base primera contenía lo siguiente:

“Artículo 1º. La nación mexicana, es una sola e indivisible y constituida bajo el sistema federal, popular representativo”.

Nuevamente, encontramos en la disputa nacional, que forma de gobierno darle al país; el artículo 4º, al igual que los planes anteriores convocaba a un Congreso Extraordinario e, invitando por supuesto, al general Santa Anna.

⁸⁶ Cfr., *Código Fundamental, op. cit., supra*, nota 26, pp. 74-77. El presidente del Congreso era José Joaquín de Herrera.

El anterior Plan de Jalisco, sería modificado el 6 de febrero de 1853, estableciéndose un “convenio”.⁸⁷

Este “convenio”, celebrado por militares, contando con la anuencia del clero, abordó también, la forma de gobierno, más no se manifiesta por el sistema federal; se reservan pues, su aprobación, adopción u otra distinta.

2. *Las Bases de Administración y el Plan de Ayutla*

El 7 de febrero se encargó del gobierno como depositario del poder ejecutivo, el general don. Manuel María Lombardini.

El 17 de marzo fue declarado presidente electo, conforme a los convenios del 6 de febrero, el general Santa Anna.

El 29 de abril tomó posesión de la presidencia dicho general.

Las Bases para la Administración de la República,⁸⁸ se publicaron el 22 de abril de 1853; con lo cual, se crean cinco Secretarías de Estado, un Consejo de Estado integrado por 21 miembros y cesan las legislaturas u otras autoridades que desempeñarán funciones legislativas en los Estados y territorios.

Estas Bases, tuvieron como objetivo “reorganizar a la República; en ningún momento hacen mención a la forma de gobierno o adopción de algún sistema.

El Plan de Ayutla, se proclamó el 1º de marzo de 1854 y se modifica el 11 de marzo del mismo año en Acapulco. En su primer considerando planteaba que “Antonio López de Santa Anna en el poder, era un constante amago para la independencia y la libertad de la nación”, ya que bajo su gobierno se había vendido una parte del territorio mexicano.

Proclama, que las instituciones liberales son las únicas que convienen al país, con exclusión absoluta de cualesquiera otras, y que se encuentran en inminente riesgo de perderse bajo la actual administración, cuyas tendencias al establecimiento de una monarquía ridícula y contraria a nuestro carácter y costumbres, se ha dado a conocer de una manera clara y terminante con la creación de órdenes, tratamientos y privilegios abiertamente opuestos a la igualdad republicana.

El establecimiento de la monarquía, como forma de gobierno estuvo siempre presente, sobre todo, en el grupo de los conservadores. De ahí que se proclamaran en este plan, las instituciones liberales.

87 Convenio acordado entre el general en jefe de la división de Jalisco y Estados prununciados por el Plan de Guadalajara de 20 de octubre próximo pasado, el señor comandante en jefe de la división Robles, y los señores comisionados por la división Lombardini, general D. Martín Carrera, general D. Santiago Blanco, y comandante del batallón de Independencia D. José María Revilla y Pedreguera: todos ampliamente facultados para que lo resuelto y firmado se llevase al cabo por las tres divisiones unidas; así, se denominó el convenio que, respetando, como es debido la opinión pública, se declara igualmente que la convención nacional, tendrá toda la plenitud de facultades debidas para constituir a la nación bajo la forma republicana, representativa popular, ocupándose exclusivamente de ese objeto, y que el Poder Ejecutivo no podría de manera alguna suspender o retardar sus funciones.

88 *Cfr./Leyes constitucionales 1821-1857. Op. cit.*, pp. 311-315. Es este año no se publicaron los debates del congreso no se pudieron rescatar; así lo afirma Juan A. Mateos. T. XXIV. pp. 827-828.

El artículo 5º, en su parte conducente a la letra decía: "... se ocupará exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular,..."

Al igual que en planes anteriores, la forma de gobierno, fue uno de los postulados más importantes, para "reorganizar a la República".

Santa Anna, abandonaría la presidencia y embarcaría el 16 de agosto de 1855. El Plan de Ayutla se adopta el 13 de agosto por la guarnición de México; Martín Carrera el 15, se encarga del gobierno provisional.

Juan Álvarez, es electo presidente interino, el 4 de octubre y el 8 de diciembre Ignacio Comonfort, es nombrado presidente sustituto.

3. *El Estatuto Orgánico y José Ma. Lafragua*

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, fue publicado el 15 de mayo de 1856, firmado por Ignacio Comonfort y José Ma. Lafragua.

Este documento contenía nueve secciones, relativas a la República y su territorio; habitantes; mexicanos; ciudadanos; garantías individuales; gobierno general; Poder Judicial; hacienda pública y gobierno de los Estados y territorios. En ninguna de las "secciones", hace referencia a su forma de gobierno, el cual, a pesar, de que se cito al Consejo de Ministros, no fue discutido; afirmación que hizo José María Lafragua.⁸⁹

Este documento, sería provisional hasta en tanto no se aprobara la nueva Constitución, se requería por ende, solucionar los casos apremiantes que se presentaban diariamente y de manera particular lo relativo a los no nacionales, por las relaciones internacionales.

De la Constitución de 1824 y las Bases Orgánicas de 1843 se retoman los "principios democráticos" para crear el Estatuto Provisional de la República; federalismo y centralismo, se hermanan para crear un nuevo código.

Llama la atención, lo expresado por Lafragua al referirse a lo relativo a la forma de gobierno, que habría de adoptarse en el país; explica que:

La sección primera requiere también una franca explicación. No conociéndose aún cuál será la forma de gobierno que la Constitución declarará, el presidente ha creído que lo único que el estatuto debía hacer, era consignar como artículo primero las palabras mismas del Plan de Acapulco, que además de ser una verdad, dejan abierta la puerta para establecer la federación o el centralismo; porque ni aquella ni a éste se opone la declaración de que la República es una sola, indivisible e independiente; puesto que la independencia de los Estados en la forma federativa sólo debe ser en lo que corresponda a su régimen interior.

El Estatuto Orgánico Provisional, dejó pues, la puerta abierta, de manera indistinta, al federalismo o centralismo. Después de una lucha histórica, larga y cruenta,

⁸⁹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, Porrúa, México 1989, pp. 482-484.

los encontramos frente a frente; ¿Lafragua, pretendería, hermanarlos? No lo sabemos. Esta polémica sería resuelta finalmente, en el Constituyente de 1856-1857.

4. *Debates*⁹⁰

En la sesión de 16 de junio de 1856, en que se dio el dictámen de la comisión de Constitución; hecho por Ponciano Arriaga, en su parte expositiva, expresaba, que querían solamente justificarnos de haber seguido el programa de la Constitución de 24, adoptando su cardinal principio y estudiado sus combinaciones para adaptarlas a nuestro estado presente, para llenar los huecos que en ella quedaron y aprovechar los adelantos y progresos que hemos obtenido en la vida política.

Todos los ensayos que se han hecho para suplantarlos estuvieron muy lejos de merecer la fe popular y fueron de efímera duración.

a) *Ponciano Arriaga; defensor de la forma de gobierno*

Reflexiona sobre el sistema de gobierno centralista, señalando:

¿Qué prestigios podía tener en la actualidad una Constitución central, ni qué bienes había de dar al país este funesto sistema de gobierno que se identifica con todas nuestras calamidades y desgracias? Se quejan los pueblos y con sobrada justicia, de que todas las revueltas emprendidas para entronizar el despotismo se fraguaron en el centro de la República; de que en el tiempo de las administraciones centralistas no han tenido más que fuertes y multiplicadas gabelas, sin recibir jamás en cambio ningún género de protección ni beneficios; de que, en tal sistema de gobierno, una gran capital lo absorbe todo, pero nada devuelve, dejando a las infelices poblaciones lejanas de la circunferencia entregada a su propia suerte y olvidadas en su miseria y abandono.

Agrega y dice que:

...los pueblos se imaginan que en el foco donde se agitan las ambiciones de los partidos, donde se mueven los resortes de la intriga y la inmoralidad, donde se ha llegado a perder la fe en los destinos de la patria y donde, por otra parte están reunidos y coligados los intereses del monopolio y del privilegio, y las vanidades del lujo y las preocupaciones del tiempo pasado, conspirando contra las ideas y costumbres sencillas y republicanas, es imposible que nadie se ocupe de pensar seriamente en la verdadera situación del país. Los pueblos, finalmente examinan el estado de flaqueza y descrédito a que llegaron los gobiernos del centro, siempre amagados de la bancarrota pública, siempre agitándose en desesperados esfuerzos para vivir un día, siempre pensando en conservar una existencia efímera, sin poder dar un paso en el camino del verdadero progreso. Cuando los pueblos han sentido y conocido todo esto, hubiera sido de nuestra parte

90 Cfr., Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956, pp. 311-312, 318-320, 323-324, 478-480.

un error craso, voluntario, inexcusable, retroceder a las maléficas combinaciones del centralismo, que no dejó para México sino huellas de despotismo, recuerdos de odio, semillas de discordia.

Está convencido también que, únicamente eran indispensables algunas enmiendas y correcciones en nuestra forma de gobierno, sin tocar las cuestiones radicales del país, ni las llagas profundas que devoran su existencia.

Es enfático cuando asevera que:

entre nosotros están de tal modo relajados los vínculos morales de la sociedad y perdido el respeto al derecho y a la ley, de tal manera acreditado el espíritu de inquietud y sedición, favorecidas las ambiciones personales, postergada la causa pública al interés privado y mezquino, que la conspiración es un oficio y el abuso de los derechos más preciosos un título de gloria y de aplauso. La paz tiene pocos partidarios, la prudencia menos. Mil veces en el ejercicio de las funciones más honoríficas de la República se ha conspirado a mansalva, no en bien de las instituciones, no en provecho del pueblo, sino traicionando su confianza, en odio de las personas, en desahogo de las pasiones. Mil veces la República ha llegado a su agonía mortal y terrible, y los buenos ciudadanos hechaban de menos un remedio ejecutivo, pronto, que salvara la situación y volviera la sociedad a sus quicios. No facilitaban este remedio las leyes fundamentales.

Al referirse al Plan de Ayutla, su convocatoria y forma de gobierno expresa él que su consecuencia previno que la nación debe constituirse bajo la forma de república representativa, popular y democrática.

Para él,

la democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se consume y perfecciona por la fraternidad; por el precepto nuevo, por la fórmula social del cristianismo, los hombres son iguales, porque todos son libres porque todos son hermanos. El gran principio de la igualdad es innegable, porque el derecho divino, las castas privilegiadas las clases nacidas exclusivamente para mandar y gobernar, son teorías que ya no tienen crédito y que la civilización, después de una lucha de siglos, ha declarado absurdas.

Opina que:

el gobierno se instituye para el bien de la sociedad y para su mejora y perfección, tanto en la parte moral como en la parte física. Para esta mejora y perfección, el gobierno debe buscar lo bueno y lo justo, debe indagar la verdad. Y no la verdad absoluta, porque aun las verdades de la fe no son verdades para el hombre sino cuando las cree o las acepta. El gobierno que no busca la verdad, ejercerá el poder, pero no tendrá autoridad. La autoridad, no es más que el conjunto de aquellas reglas y principios capitales en que esta unida y conforme la conciencia de los hombres. ¿Cómo conocerá

el gobierno la verdad?... No preguntándola a su propia y sola conciencia, porque esto sería lo mismo, es imposible. Necesita pues, apelar a la conciencia y a la razón de los demás, a la razón y conciencia públicas, y de aquí la libertad de discusión, la libertad de imprenta, el sufragio universal, vehículos por donde se expresa y manifiesta la razón y la voluntad de todos.

Es muy claro al hacer una distinción entre mayorías y minorías.

La mayoría, en realidad, ha sido un hecho en todos los tiempos, unas veces pasiva y consintiendo, otras activa y hablando. Sin ella no habría existido ningún gobierno. No es la mayoría despótica, porque no es precisamente el número el que predomina; es la razón, el derecho, el sentimiento público en que se apoya y representa ese número. Sólo el error puede perder terreno, dice otro escritor ilustre; la verdad no retrocede nunca. Si la minoría del pasado pierde terreno, la minoría del porvenir avanza y hace prosélitos. Si la minoría dice la verdad, pronto se convertirá en mayoría, y su idea será la dominante. Así la mayoría no es la verdad misma, sino una fórmula, un medio de su manifestación. —Continúa—, tales principios, que son un compendioso resumen de las teorías democráticas, se fundan los artículos del proyecto que declaran que la soberanía nacional reside en el pueblo, que todo poder político se funda en la autoridad del pueblo, que es instituido para su beneficio, que el pueblo tiene en todo tiempo el incuestionable derecho de alterar la forma de su gobierno. *Obsequiando también la voluntad nacional bien expresada en todas las representaciones y documentos populares de la época, se declara ser voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federativa, compuesta de Estados soberanos, libres en su régimen interno, pero unidos en una federación para los intereses nacionales y comunes.* Se repite que es el pueblo mismo en ejercicio de su soberanía el que constituye los poderes de la Unión con ciertos objetos y el que autoriza los de los Estados en los casos de su competencia, y, para evitar las dudas y controversias peligrosas, se establece que todas las facultades no concedidas a los poderes de la Unión y expresamente consignadas en la Carta Federal, se entienden reservadas a los Estados o al pueblo respectivamente. La división de poderes se deriva también de los mismos elementos políticos, porque nadie ignora que, mientras los gobiernos monárquicos o aristocráticos se proponen reunir y concentrar en manos de una o pocas personas o corporaciones el poder y todas las fuerzas de la sociedad, los gobiernos democráticos se conducen por camino contrario, esparciendo y promediando la autoridad, dando participio en los asuntos públicos a todos los ciudadanos, realizando la soberanía de cada uno en la soberanía de todos.

Otro aspecto, que revestía gran importancia en este lúcido legislador, era como dirimir los conflictos entre la Federación y los Estados a lo que responde que

ésta y aquellos, se resuelven y califican naturalmente por los mismos medios legales de que usan los individuos cuando litigan sus derechos, no invocan su exclusiva autoridad, ni cada uno delibera como parte y como árbitro, ni se retan y se tiran guantes, ni apelan a las armas: van ante un tribunal al juicio.

Un gobierno federal debe apeteer más que otro el conseguir el apoyo de justicia, porque de suyo es más endeble y se pueden con más facilidad organizar contra él resistencias.

b) *Un ministro de Relaciones Exteriores, que conoció Estados Unidos*

En la sesión del 8 de julio del citado año, el ministro de Relaciones, con respecto a la federación, preguntaba, si se comprendía o no ésta, y cuenta que cuando visitó los Estados Unidos, y examinó las instituciones de aquel pueblo, exclamó: “O ésta no es federación, o los mexicanos jamás la hemos comprendido.” Cree que la comisión hace la misma confesión en su parte expositiva, examina cuál es el gran principio de la federación, combate la soberanía de los Estados, que bien pueden llamarse soberanos, si esto los lisonjea, como halaga a los particulares un título de nobleza; pero, en realidad, no pueden serlo. La soberanía de los Estados sólo puede existir en Alemania, donde cada uno de ellos es una entidad política separada; pero donde ha de haber un gobierno nacional sólo pueden tener los Estados independencia en su orden interior; la soberanía producirá nacionalistas parciales que, no pudiendo vivir como las de Alemania, se perderían en la anarquía como Centroamérica, donde un puñado de filibusteros profana hoy el territorio”.

Impugna en seguida el artículo 48 del proyecto que dice que las facultades o poderes que no estén expresamente concedidos a los funcionarios federales se reservan a los Estados o al pueblo. Toda facultad debe estar determinada en la Constitución, y, establecido un poder, ha de saberse quién lo ha de ejercer. Imposible será calificar con un artículo tan indefinido que está en contradicción con la parte expositiva del dictamen y que el gobierno considera como peligroso a la paz pública.

c) *José María Mata y la defensa del federalismo*

El diputado por Veracruz, José María Mata, replicaría al representante del gobierno, manifestando que:

con respecto al principio federativo el orador y otros miembros de la comisión han podido estudiarlo en los Estados Unidos. Con nuestra Carta de 1824, no sólo era imposible una buena federación, sino la verdadera República, porque había fueros y privilegios, porque los gobernadores, siendo agentes del poder federal, vivían en continuos conflictos entre su Legislatura y el Congreso de la Unión, porque las disputas sobre las leyes de los Estados producían una verdadera lucha con los poderes del centro y porque todas estas imperfecciones eran las fuentes principales de la triste aplicación que en México han tenido los principios federativos. Y, sin embargo, el pueblo ha aspirado siempre a la federación, ha tendido a ella cuando derrocó el poder de Santa Anna no es el caso calificar ahora las medidas posteriores que contra esta tendencia han emanado del poder.

Defiende la soberanía de los Estados en su administración interior, sin creer que ella destruya la grande entidad de la República, y asienta que la comisión no ha hecho más que corregir los defectos de la Carta de 1824.

5. *Una votación abrumadora*

En la sesión del 9 de septiembre de 1856, se habría de discutir y aprobar los artículos relativos a la soberanía nacional y la forma de gobierno; el artículo 45 (39 de la Constitución), decía:

Artículo 45. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El diputado por Veracruz, José de Emparán, creía que sin oponerse a las ideas del artículo, creyó que estaban más claramente expresadas en el artículo tercero de la Acta Constitutiva, que dice:

La soberanía reside radical y esencialmente en la nación y, por lo mismo, pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes, la forma de gobierno y demás leyes fundamentales, que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas según crea convenirle más.

Agregó, también que, veía algún peligro en la vaguedad, con que estaba consignado el derecho de modificar la forma de gobierno.

Se entabló una discusión que el señor Arriaga calificó con razón de académica y que fue un paralelo entre el artículo del proyecto y el de la Acta Constitutiva. El señor Arriaga defendió el primero, y el señor Barrera se declaró adalid del segundo.

El impugnador creía mucho mejor que se hablara de la nación y no del pueblo, y el señor Arriaga, defendiendo el sistema federal, no veía a la nación sino al pueblo en la soberanía de los Estados y en los actos municipales. Al señor Barrera le parecía mucho más propio el adverbio radicalmente que originariamente, y no creía que fuera preciso consignar en una Constitución democrática que todo poder se establece para beneficio del pueblo. El señor Arriaga replicó a estas objeciones, y el señor Ruiz pidió que el artículo se dividiese en partes, haciendo notar que la segunda corresponde más bien a la sección que trata de la división de poderes.

La primera parte que dice: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, fue aprobada por unanimidad de los 79 diputados presentes.

La segunda que dice: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”, fue aprobada por unanimidad de los 89 diputados presentes, después de haber convenido la comisión en que era justa la observación del señor Ruiz y de haber prometido pasar esta parte a la sección que trata de la división de poderes.

La tercera dice: “El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

El diputado Ignacio Reyes, pidió que se agregara que ese derecho había de ejercerse por medio de los legítimos representantes del pueblo.

Joaquín Ruiz dijo, que para evitar todo abuso, fundó una adición, señalando que de tal derecho, no puede apoderarse una fracción del pueblo.

El diputado Ponciano Arriaga sostuvo que el pueblo, ejerciendo el derecho de petición y teniendo parte en los negocios públicos, puede reformar por sí mismo las leyes, y el señor Mata explicó más estas ideas, refiriéndose al artículo 125 del proyecto, que establece que toda reforma constitucional necesita el voto de dos tercios de los diputados y después queda sometida al fallo del pueblo al verificarse las elecciones del siguiente Congreso.

La parte fue aprobada por 79 votos contra 7. La adición del señor Ruiz fue admitida y está concebida en estos términos: “Ninguna persona ni fracción del pueblo puede atribuirse el ejercicio de este derecho”.

El artículo 46 (40 de la Constitución), también fue discutido y aprobado en la sesión del 9 de septiembre.

Artículo 46. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federativa, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental para todo lo relativo a los intereses comunes y nacionales al mantenimiento de la unión y a los demás objetos expresados en la Constitución.

Podía suprimirse como innecesaria la última parte que se refiere a los demás objetos expresados en la Constitución; así lo creyó el diputado Ruiz.

Ponciano Arriaga por su parte, opinó que esa parte daba mucha más claridad al artículo.

El diputado por Guerrero, Isidro Olvera no encontró motivo para dejar indecisa la cuestión sobre forma de gobierno y recordó al preopinante que, al votar por la admisión de la Carta de 1824, había votado ya por la forma federal.

Preguntó Arriaga, a Buenrostro, porqué se creía inoportuna la discusión sobre la forma de gobierno y lo excitó para que fuera más explícito.

Buenrostro, contestó, declarando que de ningún modo se opone a la forma federativa, pidió sólo que se retirara la última parte, al menos hasta que se sepa cómo quedará el acta de derechos y lo que ha de contener el artículo 15.

Arriaga, insistiría en que no obstante, el artículo, podía votarse desde luego. No se hace mención a los territorios; extrañó, tal situación al legislador Escudero.

Finalmente, el señor Arriaga, calificando de muy fundada esta observación, entró en explicaciones sobre la existencia anómala de los territorios, que realmente no son partes soberanas de la federación, y creyó que el vacío que notaba el señor Escudero podía subsanarse, en el artículo sobre división territorial, diciendo que los

territorios son partes integrantes, no de la federación, sino de la nación o de la República.

La comisión pidió y obtuvo permiso para retirar la última parte del artículo, que dice: "Y a los demás objetos expresados en la Constitución". Con esta supresión el artículo quedó aprobado por unanimidad de 84 diputados presentes.

Esta sería la histórica discusión de los artículos 39 y 40 de la Constitución de 1857.

El 5 de febrero de 1857, el Congreso Constituyente en su manifiesto a la nación, afirmaba, lo antes dicho por sus miembros.

Ni un instante pudo vacilar el Congreso acerca de la forma de gobierno que anhelaba darse la nación. Claras eran las manifestaciones de la opinión, evidentes las necesidades del país, indudables las tradiciones de la legitimidad, y elocuentemente persuasivas las elecciones de la experiencia. El país deseaba el sistema federativo, porque es el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio; el sólo adecuado a tantas diferencias de productos, de climas, de costumbres, de necesidades; el sólo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas las extremidades, y el que, promediando el ejercicio de la soberanía, es el más a propósito para hacer el reinado de la libertad y proporcionar los celosos defensores.

La federación, bandera de los que han luchado contra la tiranía, recuerdo de épocas venturosas, fuerza de la República para sostener su independencia, símbolo de los principios democráticos, es la única forma de gobierno que en México cuenta con el amor de los pueblos, con el prestigio de la legitimidad, con el respeto de la tradición republicana. El Congreso, pues, hubo de reconocer como preexistentes los Estados libres y soberanos; proclamó sus libertades locales, y al ocuparse de sus límites, no hizo más alteraciones que las imperiosamente reclamadas por la opinión o por la conveniencia pública para mejorar la administración de los pueblos. Queriendo que en una democracia no haya pueblos sometidos a pupilaje, reconoció el legítimo derecho de varias localidades a gozar de vida propia como Estados de la federación.

El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa e incontrovertible. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones. Pero, siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades modernas recurrir al sistema representativo, en México no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo.

XI. ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO

El 10 de julio una Junta de Notables aprobó la monarquía hereditaria con un príncipe católico: Maximiliano de Austria o en su defecto el que recomendase

Napoleón. Posteriormente se recogieron firmas para demostrar que la voluntad popular aprobaba el cambio de régimen;⁹¹ voluntad, que fue manipulada por los conservadores.

El país se encontraba sumido en el caos político, requería madurar, lo cual era un proceso lento y se necesitaba “un esfuerzo mesurado e inteligente, para sobrellevar con fortaleza sus lentitudes y sus pruebas y aguardar sus resultados con paciente confianza en el porvenir, es el único medio de asegurar su progreso y darle toda su fecundidad”; así se expresaba en el Programa del Imperio.⁹²

Este documento, analiza la situación de México y describe que el hecho de precipitar sin medida su marcha, cambiar a cada instante su dirección su pretexto de apresurarlo, tratar de sustituir la acción de la violencia a la del tiempo era preparar un aborto inevitable; el error de México había consistido en lanzarse al cambio de manera vertiginosa, careciendo de perseverancia y buscar el progreso en el cambio.

Se agrega en el programa, que

un pueblo que ha dejado crear en su seno grupos de hombres acostumbrados a especular con su venalidad, los ciudadanos mejor intencionados pierden toda facultad de obrar bien. Si por ventura llegan a empuñar las riendas del gobierno, es para verselas arrebatar casi inmediatamente, por las manos interesadas en perturbar el desorden público.

Expresa el aludido documento, que

...cuando llega a ese grado de abandono de si mismo, no halla probabilidades de regeneración y salvación sino en un elemento gubernamental del todo nuevo, que ofrezca punto de unión, le rehabilite a sus propios ojos al mismo tiempo, que a los del mundo, disuelva las banderías rivales que alternativamente le dominaban, y las obligue a volver al seno de la nación reconstituida desde la base hasta la cima.

Con lo anterior, el único elemento tutelar no podría ya venir sino del exterior.

De tal suerte, que el Imperio, traería pues, a México su salvación.

¿Cuáles serían la ventajas del imperio? Una de ellas, poner fin al regimen provisional instalado y con la intervención francesa, salvar al país.

Francia, sólo quería salvar al país y hacerlo próspero y feliz. La desgracia de la Patria, no podía ser peor, los franceses salvarían al país. Tanto, oprobio tendría que sufrir México, por las pugnas internas de los grupos que se disputaban el poder.

La desintegración del país y las pugnas partidarias, justificaban en opinión de los “franceses” la intervención a México y la implantación de un monarquía.

¿Qué pretendían con el Imperio, según el aludido documento:

91 Zavala, Silvio, *Apuntes de historia nacional 1808-1974*, México, FCE, 1993, p. 98.

92 Massares, E., *El programa del Imperio*, México, “Librería Mexicana”, mayo de 1864, p. 5.

El nuevo régimen no viene a apadrinar las querellas, las pasiones ni las reclamaciones de tal o cual partido. Por el contrario, su misión es imponer silencio a las recriminaciones, aplacar las animosidades, aproximar los intereses hasta aquí disidentes, para reunir en un haz todas las fuerzas vitales de la nación, con vista del porvenir a que deben cooperar en común bajo la dirección del Soberano.⁹³

El remedio, era un gobierno estable: la monarquía constitucional moderada. La República, por ende, sería socavada, con el “beneplácito” de las fuerzas no leales a esta Institución y a Juárez.

El Programa del Imperio, expresó todas aquellas virtudes de que sería capaz, en detrimento de la República.

Napoleón III expresaba que “La Francia es la única nación que combate por una idea.... El porvenir demostrará que la expedición de México ha sido el acto político más grande de mi reinado.”

Colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se hubiese conseguido completamente. La fuerza de un poder aseguraría, mucho más por la fuerza que por la incertidumbre de sus límites, y la aspiración era poner para el ejercicio de su gobierno, aquellos que sin menoscabar su prestigio, pudiesen garantizar su estabilidad. Una libertad bien entendida se conciliaría perfectamente con el imperio del orden (afirmación que por su parte expuso Maximiliano).

Nos dice Silvio Zavala, que “dos fuerzas solamente podían sostener al imperio.: los franceses o los conservadores mexicanos.”

El 10 de abril de 1865, se publica el Estatuto Provisional del Imperio. La forma de gobierno, proclamada por la nación y aceptada por el emperador, era la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico. El segundo imperio se había instituido en nuestro país, gracias, a los “buenos oficios de los mexicanos”; destacando, los señores Almonte y Miramón.

La captura y ejecución de Maximiliano en 1867, dio inicio a la República restaurada, la cual se prolongaría hasta 1876, año en que se inició el régimen porfirista. El triunfo de la República sobre el Imperio logró establecer un equilibrio en la política nacional que subsistió durante cincuenta y cuatro años, hasta el momento que en 1910 se inició el proceso de la Revolución.⁹⁴

Dos planes, un programa y una dictadura

Habrían de continuar los planes; el de la Noria, el de Tuxtepec y el Programa del Partido Liberal.

El Congreso declaró reelecto a Benito Juárez el 12 de octubre de 1871. Porfirio Díaz, quien había figurado como candidato a la presidencia, proclamó el Plan de la

⁹³ *Idem*, p. 12.

⁹⁴ Maciel R., David, *Ignacio Ramírez, Ideólogo del liberalismo social en México*, México, UNAM, 1980, p. 103.

Noria el 8 de noviembre de ese mismo año. El Plan desconocía el régimen de Juárez, cuyo período de gobierno aún no terminaba, repudiaba las recientes elecciones y sostenía la Constitución de 1857, con reformas. La insurrección fue sofocada.

El 15 de enero de 1876 estalló un pronunciamiento en Oaxaca que fue secundado en Tuxtepec por el general Fidencio Hernández. El Plan de Tuxtepec fue reformado por Porfirio Díaz, en Palo Blanco, proclamado como Ley Suprema, la Constitución de 1857 y sus reformas, y exigiendo la libertad del sufragio y la no reelección de los presidentes. Desconocía al presidente Lerdo de Tejada y convocaba a elecciones. No obstante la agitación que el movimiento provocó, el Congreso decretó la reelección de Lerdo, ante lo cual el licenciado José Ma. Iglesias, presidente de la Suprema Corte de Justicia, manifestó que Lerdo había roto sus títulos legales por la irregularidad de la elección. De tal lucha, salió triunfante Díaz, quien inició su primer período como presidente constitucional el 5 de mayo de 1877.

El programa del Partido Liberal, publicado el 1o. de julio de 1906 por heroicos expatriados, anticipa que

el trabajador mexicano dejará de ser, como es hoy, un paria en su propio suelo: dueño de derechos... no tendrá que trabajar más que ocho horas diarias... y llegara a disfrutar de algunas comodidades que nunca podrá procurarse con los actuales salarios de \$0.50 y hasta de \$0.25; no estará allí la Dictadura para aconsejar a los capitalistas que roben al trabajador y para proteger con sus fuerzas a los extranjeros que contestan con una lluvia de balas las pacíficas peticiones de los obreros mexicanos.

Las huelgas de Cananea y Rio Blanco, en los años de 1906 y 1907, fueron testimonios vivos de la situación deprimente de los trabajadores a que los había condenado el régimen porfirista.

Los liberales habían concentrado las ideas de renovación política y reforma social.

XII. CONSTITUCIÓN DE 1917

1. *Tres planes más y una última Constitución*

El Plan de San Luis, fue fechado en San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910, lanzado por Francisco I. Madero con el propósito de anular la legitimidad del octavo período presidencial de Porfirio Díaz. Asume Madero la presidencia con carácter provisional y el 6 de noviembre de 1911, como presidente constitucional.

Emiliano Zapata, enarbolado las justas demandas de los campesinos “Tierra y Libertad” proclama el Plan de Ayala el 28 de septiembre de 1911. Este Plan, sería ratificado en 1914, declarando que la revolución “no cesaría en sus esfuerzos sino hasta conseguir que aquellos, en la parte relativa a la cuestión agraria, quedaran elevados al rango de preceptos constitucionales.”

Con el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, se desconoce a Huerta como presidente y a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, designando a Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

2. *Dictamen de la Comisión sobre el artículo 40*

El dictamen del artículo 40, fue resuelto el 26 de diciembre de 1916 por la comisión integrada por: Paulino Macharro, Humberto Jara, Agustín Garza, Arturo Méndez e Hilario Medina.

Se decía que este artículo consagraba el principio federalista y estaba ligado a las glorias del Partido Liberal y era bandera de los avanzados mientras que la idea centralista lo era de los retrógrados.

El argumento más serio de los centralistas se opinaba, es que el federalismo era una imitación del régimen político de los Estados Unidos, por tanto era artificial para nosotros porque nuestro antecedente histórico lo era la colonia de la Nueva España que formaba un régimen central sin entidades políticas independientes las cuales fueron creadas por la Constitución federal de 1824.

A lo anterior, la comisión, argumentó que tal razón

Supone que la federación, como régimen, no tiene más que un origen, lo que es evidentemente falso. El sistema federal, lo mismo que el gobierno hereditario, o el régimen de las democracias, puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen al que antes haya estado sometido. Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen, cuando precisamente tenemos el notable fenómeno que podríamos llamar de sociología experimental, de que todas las colonias hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independizarse y que todos los ensayos de monarquía en América han concluido con fracasos.⁹⁵

El texto del artículo 40 que la comisión propuso fue el siguiente:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

El ciudadano López Lira solicitó se le ilustrara sobre la conveniencia de poner en el artículo 40 algo relativo al municipio libre que es una de las conquistas de la revolución, para lo cual propuso una redacción y preguntó si era pertinente o si era bastante con que esté consignado en el artículo 115.

⁹⁵ Romero García, Fernando, *Diario de los debates*, México, Tribunal Superior de Justicia del D.F., 1992, t. I, p. 672.

Respondió que lo relativo al municipio libre esta consignado en el artículo 115, y que a juicio de la comisión esta bien colocado en el título V porque este título se refiere a los Estados de la Federación y como el municipio libre tiene que ser una parte comprendida por las legislaturas de los Estados. Se recordó que en la comisión se había tocado ese punto porque uno de sus miembros proponía que el municipio libre se incluyera en el artículo 41 que a la letra decía:

Artículo 41: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de su competencia, y por los Estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del pacto federal.

A lo que Machorro Narvaez agregó:

Entonces llegamos a la conclusión de que el municipio libre no ejerce soberanía y por tal motivo no era conveniente colocarlo en el título correspondiente a la soberanía, porque la soberanía representa la síntesis, la suma de todo poder. No puede haber dos soberanías en un mismo territorio; sólo la federación ha realizado ese milagro mediante la división ideológica que se ha hecho de soberanía interior y de soberanía exterior.

Otro argumento señalaba que;

El municipio no podía ser soberano, porque entonces se tendría como cinco mil soberanos y en cada Estado habría conflictos. Además, según lo establece el artículo 115, los Estados deben legislar sobre el municipio libre, es decir, darles al municipio su extensión, fijarle su organización, es decir, el número de sus munícipes, darles sus recursos particulares, darle sus rentas, y esto se hará por una ley que expida el Estado.

El municipio quedó, por consiguiente, subordinado a cada uno de los Estados. ¿Qué clase de soberanía es, pues, la del municipio, al que se le dan recursos y se le fija el número de sus miembros? Lo único que el primer jefe en el proyecto de reformas y en los decretos de Veracruz ha pretendido, es que se le de al municipio su independencia, no su soberanía, de suerte que para este efecto de la independencia del municipio es bastante lo que se dice en el artículo 115.⁹⁶

Estos fueron los argumentos —aunque mínimos— en torno a este artículo; consideramos que la discusión más rica, ya se había dado en el siglo XIX.

La Constitución de 1917, finalmente sería firmada el 31 de enero y promulgada el 5 de febrero del mismo año.

96 *Idem.*, p. 673.

La forma de gobierno en México, fue el esfuerzo de mexicanos; concretar lo hecho, será fruto también, de sus ciudadanos.

Valga pues, un merecido tributo a nuestros legisladores, que desde sus diversas trincheras nos permitieron, con sus debates, conocer y rescatar, una parte de sus discusiones en torno a la forma de gobierno; discusión que en nuestra opinión aún sigue vigente.