

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Cuando nuestro país se encontraba en el peor momento de su historia: dividido por las facciones o partidos políticos, invadido por las tropas de los Estados Unidos, envuelto en la guerra de castas, sumido en la penuria económica más impresionante de su tradicional bancarrota, hace ciento cincuenta años; los políticos mexicanos decidieron reformar la Constitución y establecer en ella nuevas instituciones: nueva fórmula de distribución de competencias del Estado federal, nuevo control de la constitucionalidad y nuevos procedimientos para garantizar los derechos humanos. Se creía en el derecho, sin duda, y a pesar de que éste calla cuando las armas están en alto, la generación del medio siglo en el XIX estuvo a la altura de las circunstancias, más todavía que las batallas libradas por el ejército mexicano.

En esta generación, las ideas de Alexis de Tocqueville sobre la democracia judicial de los Estados Unidos, la experiencia de sendas repúblicas en México, federalista y centralista, habían fraguado varias instituciones que se consolidarían y sobrevivirían durante la última dictadura de Santa Anna.

Si bien, el conservadurismo mexicano había repudiado los extremos de igualdad a que habían llegado los federalistas; éste todavía se planteaba como una solución viable para obtener orden y estabilidad, sacralizando la propiedad privada, respetando los derechos adquiridos de los hombres de bien,¹ cuidando de la seguridad pública y sometiendo a los delincuentes comunes al fuero militar, fueron las promesas cumplidas del entonces presidente Mariano Paredes y Arrillaga en 1846.

El Congreso que se convocó para ese año tenía que representar a las mejores clases sociales y económicas del país; su composición corporativa lo demuestra, los ciento sesenta diputados provendrían de las siguientes áreas:

¹ Costeloe, Michael, *The Central Republic in Mexico, 1835-1846. Hombres de bien in the age of Santa Anna*, Cambridge University Press, 1993, capítulo 12.

| | |
|----|------------------------|
| 38 | Propietarios |
| 20 | Comerciantes |
| 14 | Mineros |
| 14 | Productores |
| 14 | Profesionistas |
| 10 | Judicatura |
| 10 | Administración pública |
| 20 | Sacerdotes |
| 20 | Militares |

El Congreso convocado en 1846 tendría la finalidad de aprobar una nueva Constitución. Inserto el centralismo de las Bases Orgánicas, esta nueva oportunidad para constituir al país, se prestaba con la presencia de Lucas Alamán para incluso establecer la monarquía constitucional, tal como lo llegó a sugerir en el periódico *El Tiempo* el 12 de febrero de 1846. Indicios para implantar la monarquía nuevamente, contaban con antecedentes en 1830 y 1840 con Gutiérrez Estrada.

Ya desde la formulación de las Bases Orgánicas, los federalistas no habían claudicado y fueron perseguidos e incomunicados durante el proceso de discusión de esa Constitución. El general Paredes se había rebelado en San Luis Potosí contra José Joaquín Herrera, el presidente en turno, y su legitimidad la hizo valer en la necesidad de una nueva Constitución, anunciada desde enero de 1846, elaborada por un Congreso sin “valladar a sus decisiones soberanas”.

Las tendencias monarquizantes de Alamán, en este momento histórico, fueron contenidas por otro pronunciamiento militar, ahora del general Mariano Salas, en la Plaza de la Ciudadela en agosto de 1846, que dio fin también a la vigencia de las Bases Orgánicas.

El Congreso estaba listo para convocarse cuando las hostilidades con los Estados Unidos comenzaron, y los Departamentos que ya soportaban el centralismo no resistían en protestar por las insinuaciones de monarquía, separándose y proclamando su independencia algunos de ellos. Por ejemplo, Yucatán lo hizo, tal como había sucedido seis años antes.²

La oposición a la monarquía se hizo patente en la prensa y, a pesar de la aplicación de la ley contra autores subversivos del 8 de abril de

² En 1840, Yucatán se había separado de México y proclamado su nueva Constitución, pionera en el juicio de amparo, como nación independiente.

ESTUDIO INTRODUCTORIO

9

1839, la prensa unida desafió la autoridad de Paredes en su *Protesta de la Prensa Republicana* publicada el 17 de marzo de 1846 en el periódico *El Contra-Tiempo*.

En esta época, destaca la oposición del editor Vicente García Torres de *El Monitor Republicano*, quien fuera amenazado de muerte o confinamiento y el cual en julio de 1847 promovería el primer juicio de amparo en la historia de nuestro derecho público, debido a las persecuciones de Paredes y Santa Anna.

El Congreso de 1846 designó en un principio, como presidente interino a Paredes y a Nicolás Bravo como su vicepresidente antes de declarar la guerra formalmente con los Estados Unidos y permitirle al presidente el combatir personalmente al enemigo; sólo así podría recobrar su prestigio y disasociarse de los grupos monarquistas.

Este Congreso había sido convocado por la autoridad de las Bases Orgánicas en junio, y en agosto se transformó en un Congreso federalista para reformar la Constitución de 1824, que había sido reestablecida por disposición del Congreso a partir del 22 de agosto de 1846, pero —una vez más— sin seguir el procedimiento de reforma constitucional marcado en el título VIII de dicha norma fundamental;³ tal como ya había sucedido con el Sexto Congreso Constitucional en 1835, que expidió por sí y ante sí a las Siete Leyes Constitucionales, primera Constitución de corte centralista.

Los diputados constituyentes sufragaban sus gastos y las dietas eran suministradas directamente, en el mejor de los casos, por los propios Departamentos o Estados, convirtiéndolos en verdaderos mandatarios de sus respectivas localidades. La preocupación fundamental de los primeros meses no se concentró en las reformas constitucionales sino en afrontar los pormenores de la guerra más injusta de todo el historial de los Estados Unidos. Las sesiones del Congreso comenzaron el 22 de agosto de 1846 y terminan el 10 de agosto de 1847 abruptamente, ya que varios de sus miembros tienen que tomar las armas para defender la Patria.

Entre los diputados constituyentes se encontraban pasados y futuros presidentes de la República: Valentín Gómez Farías, José Joaquín Herrera, José Bautista Ceballos, Ignacio Comonfort y Benito

3 En la sesión del 23 de agosto de 1846, el Congreso aprobó el acuerdo por el cual estaría plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la Administración Pública que fuesen de su competencia. No hubo más que una vaga referencia a la voluntad de los electores que mandaban a sus representantes el efectuar las reformas constitucionales que tomarían.

Juárez. Coincidieron igualmente Rejón y Otero, aunque el primero no tuvo la ocasión de concluir su período en la Legislatura, ya que recibió amenazas por parte de Santa Anna y el creador del juicio de amparo tuvo que huir y esconderse. La Comisión de poderes que aprobó las credenciales de los diputados estuvo integrada por Benito Juárez, Pedro Zubieta, José Guadalupe Perdígón Garay, Mariano Otero y Manuel Buenrostro. Pocas credenciales fueron anuladas como la de José Joaquín Granados por el Estado de Sinaloa y algunos aunque con credenciales aprobadas se excusaron de servir en su curul por diversas razones, como José Bernardo Couto y Francisco María de Olaguibel.

La relación de diputados puede concretarse en la siguiente lista:

Aguascalientes: Miguel García Rojas.

Coahuila: Eugenio María de Aguirre.

Colima (Territorio): Longino Banda.

Chiapas: José María Maldonado. Pedro Lanuza (en suplencia de Mariano Troncoso).

Chihuahua: José Agustín Escudero y Solís.

Distrito Federal: Manuel Creencio García Rejón y Alcalá, Fernando Agreda, Manuel Buenrostro y José María del Río.

Durango: José María Hernández, José de la Bárcena y Fernando Guerrero.

Guanajuato: Ramón Reynoso, Pascasio Echeverría, José María Godoy, Juan José Bermúdez y Juan Sardoño.

Jalisco: Juan José Caserta, Mariano Otero, Valentín Gómez Farías, Pedro Zubieta, Miguel García Vargas, José Ramón Pacheco, Bernardo Flores, Cosme Torres y Feliciano González.

México: Pedro María Anaya, José María Lacunza, Manuel Robredo, José Antonio Galindo, Joaquín Navarro, Francisco Suárez Iriarte, Trinidad Gómez, Mariano Riva Palacio, Manuel Terreros, Manuel María Medina, Ramón Gamboa, Román García, Bernardino Alcalde y Joaquín Noriega.

Michoacán: Juan Bautista Ceballos, Evaristo Barandiarán, Luis Gutiérrez Correa, Mateo Echaiz, Miguel Zincúnegui, José Consuelo Serrano y Ramón Talancón.

Oaxaca: Benito Juárez, José Guillermo Valle, Francisco Banuet, Demetrio Garmendia, Bernardino Carbajal, Manuel Iturribarría, Tiburcio Cañas, Manuel Villada y Manuel Enciso.

ESTUDIO INTRODUCTORIO

11

Puebla: Ambrosio Moreno, Joaquín Cardoso, Ignacio Comonfort, Manuel Zetina Abad, Mariano Talavera, Juan de Dios Zapata, José María Espino y Joaquín Ramírez España.

Querétaro: Ignacio Yáñez y Miguel Lazo.

San Luis Potosí: Alejo Ortiz de Parada, Lugando Lechón, Eligio Romero, Juan Othón, Domingo Arriola y Crescencio M. Gordo.

Sinaloa: Pomposo Verdugo.

Tlaxcala: José María Berriel

Veracruz: José Joaquín Herrera y Antonio M. Salonio.

Desde la sesión del 7 de diciembre de 1846 se establecieron las principales comisiones permanentes del Congreso de la siguiente manera:

1. Puntos Constitucionales: Manuel C. Rejón, Valentín Gómez Farías y Mariano Otero

2. Gobernación: Herrera, Godoy y Riva Palacio

3. Relaciones Exteriores: Rejón, José Bautista Ceballos y Otero

4. Hacienda: Gómez Farías, Enciso y Zubieta

5. Crédito Público: Suárez Iriarte, Navarro y Bárcena

6. Justicia: Lacunza, Salonio y Moreno

7. Negocios Eclesiásticos: Serrano, Berriel y Yáñez

8. Guerra y Marina: Herrera, Perdigón y Zíncúnegui

9. Industria Agrícola y Fabril: Barandiarán, Agreda y Terreros

10. Imprenta: Iturrubarría, Lazo y Zetina Abad

11. Policía: Gutiérrez Correa, Ignacio Comonfort y Román García

12. Peticiones: Zapata, Escudero y Pacheco

13. Gran Jurado: Pacheco, Benito Juárez, Juan B. Ceballos, Hernández, Cañas, Moreno, Lacunza, Echeverría, Parada, Cardoso, Salonio, Escudero, Gordo, Godoy, Otero y Perdigón.

14. Reformas al reglamento interior: Lacunza, Hernández y Valle.

Posteriormente se aprobarían comisiones especiales:

15. Instrucción Pública: Muñoz Led, Parra y Guerrero

16. Del Distrito Federal: Rejón, Berriel y Ramírez España

17. Del Diario de los Debates: Suárez Iriarte, Lazo y Cañas

El 29 de noviembre de 1846 se publicaron dictámenes de 1831 y 1832 sobre las reformas a la Constitución de 1824, tomando en consideración las iniciativas que desde 1826 se habían acumulado en los archivos de los congresos mexicanos.

La publicidad de los expedientes de reformas, planteadas sobre todo por las Legislaturas de los Estados se dieron a la prensa desde

el 9 de noviembre con el objeto de formar opinión pública sobre los puntos de reforma que discutiría el Congreso en breve. A continuación, algunas de las propuestas acumuladas:

| <i>Año</i> | <i>Peticionario</i> | <i>Artículos</i> | <i>Contenido</i> |
|------------|--|------------------|--|
| 1826 | Diéguez | 79, 84 y ss. | Elección de presidente y vicepresidente |
| 1826 | Oaxaca | 137 | Número de ministros de la Suprema Corte |
| 1827 | Guanajuato | — | Que los empleados federales juren las Constituciones de los Estados |
| 1830 | Querétaro | — | Variar requisitos de renta para los cargos de elección popular |
| 1830 | Tamaulipas | — | Sobre la reforma constitucional |
| 1830 | Veracruz | — | Reformas sobre ciudadanía, competencia federal y estructura del Congreso |
| 1830 | México | — | Requisitos de los diputados al Congreso de la Unión |
| 1830 | Nuevo León Querétaro Puebla Michoacán | — | Estructura del Congreso |

Propiamente, la discusión se concentra en las sesiones del 5 de abril hasta el 14 de mayo de 1847, publicándose el Acta de Reformas el 28 de mayo de 1847; nunca reformas tan importantes para el país se habían discutido en tan poco tiempo.

Las discusiones del Congreso se regularon según el Reglamento Interior aprobado el 21 de diciembre de 1824 que fuera reformado y modificado el 7 de enero de 1847.

Como es de suponerse, el primer punto en la agenda del Congreso fue discutir los pormenores de la guerra con los Estados Unidos y, para ello, reconstruir al país designando a un presidente interino de

ESTUDIO INTRODUCTORIO

13

acuerdo al procedimiento marcado en la Constitución de 1824 y que consistía en la votación por Estados, de acuerdo al número asignado a cada uno según su población. En la sesión del 23 de diciembre de 1846 se llevó a cabo el cómputo de votos y candidatos presidenciales, por cómputo separado para el presidente y para el vice-presidente. Los resultados arrojaron al país, nuevamente, en las manos de Santa Anna que fue traído de La Habana como “salvador”. De la misma manera, como ya había sucedido en 1832, el vice-presidente lo fue Valentín Gómez Farías.

Otros candidatos propuestos para la Presidencia por los Estados fueron Francisco Elorriaga, que acumuló el segundo lugar en número de votos, Ángel Trías, Juan José Espinosa de los Monteros, Manuel Gómez Pedraza y Cayetano Ibarra. Para la vice-presidencia, por su parte, hubo fuertes candidatos contendientes, estando propuestos Melchor Ocampo, Francisco Elorriaga, Pedro María Anaya, Luis Gonzaga Cuevas, Juan N. Almonte y Pedro Zubieta.

La materia de derechos humanos preocupó desde un principio al Congreso de 1846, ya que la Constitución de 1824 no contenía propiamente una declaración de derechos, por lo que desde la sesión del 11 de noviembre se propuso que las reformas contemplasen la inclusión el Proyecto de Constitución de la minoría de diputados del Congreso, que se había presentado el 26 de agosto de 1842 por Espinosa de los Monteros, Otero y Muñoz Ledo. Finalmente, el Acta de Reformas no contendría una declaración, pero el Congreso aprobó una ley constitucional sobre derechos humanos, que tendría una categoría especial dentro de la jerarquía normativa.

El costo de la guerra se repartía entre Estados y población a través de impuestos y la imposición de “contingentes”, que eran aportaciones económicas de los Estados a la Federación, así como la ocupación de bienes de manos muertas, es decir, bienes eclesiásticos. La extensa discusión del 7 de enero de 1847 sobre la manera de allegarse recursos para el sostenimiento de nuestras tropas fue muy interesante e ilustrativa en esta materia, siendo publicada en el *Diario del Gobierno de la República Mexicana* el 26 de enero. Por segunda ocasión, esta desamortización de los bienes de la Iglesia motivó que Gómez Farías fuera depuesto por el Congreso y Santa Anna, el 1o. de abril de 1847. A partir de esa fecha, el sustituto del presidente se propuso fuera nombrado por el propio Congreso, lo cual en tiempo de grave crisis era peligroso ensayar.

Mientras tanto, diversos asuntos fueron desahogados antes de la discusión del proyecto de Reformas. Llama la atención la iniciativa para instaurar el Estado de Guerrero, segunda escisión territorial del Estado de México, que fue leída en la sesión de 20 de enero de 1847 y que se configuraba con los Distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco (México) y Hapa (Puebla), así como los partidos de Huetuso y Cayuca (Michoacán).

Las balas que se disparaban en la ciudad de México comenzaron a causar problemas al Congreso Constituyente y desde el 1o. de marzo el quórum empieza a escasear. La entrada del ejército de los Estados Unidos era inminente pues ya habían caído las principales plazas del país, por lo que en la sesión del 3 de abril, el Congreso conoció de la propuesta de varios diputados para que en “el caso de que el Congreso no pueda continuar sus sesiones en esta capital, se trasladará a la ciudad de Querétaro” (publicado el 13 de abril).

No obstante, antes de suceder tal capítulo, el proyecto de reformas se comenzó a discutir el 22 de abril de 1847, con el siguiente orden:

| <i>Sesión</i> | <i>Artículos del proyecto discutidos</i> |
|---------------|--|
| 22 de abril | Artículo 1o. |
| 24 de abril | Artículos 2o., 3o. y 4o. |
| 26 de abril | Artículos 4o., 5o., 6o., 7o. y 8o. |
| 29 de abril | Artículos 9o. al 14 |
| 30 de abril | Artículos 15 al 19 |
| 4 de mayo | Artículos 20 al 22 |
| 11 de mayo | Artículo 23 |
| 12 de mayo | Artículo 24 |
| 14 de mayo | Artículos 25 al 30 |

El Acta de Reformas se publicó el 28 de mayo de 1847 en el *Diario del Gobierno*. En el ínterin, la sesión del 3 de mayo se dedicó a discutir el articulado de la ley constitucional sobre derechos humanos.

La festinada discusión no empañó la brillantez del contenido de las reformas aprobadas, pues las nuevas instituciones estaban totalmente meditadas por la Comisión de Puntos Constitucionales presidida por Otero.

Una de las preocupaciones que el Acta de Reformas respondió, fue la distribución de competencias entre la Federación y los Estados. La Constitución de 1824 había consagrado una concurrencia entre

ESTUDIO INTRODUCTORIO

15

ambas esferas de gobierno, lo cual si bien no tiene nada de criticable, por las circunstancias del país, esto fue pretexto para desarrollar luchas y tensiones entre los Estados y, particularmente, el Congreso de la Unión, que decidía anular la más preciada legislación estatal, cuando las leyes de las entidades controvertían las leyes federales. A partir de la experiencia de enfrentamientos que narra Otero en su obra, decide cambiar la distribución y transformarla en un sistema rígido, en el cual, la Federación sólo tenga las atribuciones expresas que la Constitución Federal le enumere, mientras que reservaba a los Estados el catálogo indefinido de atribuciones que no estuviesen literalmente otorgadas a la Federación. Con ello, Otero supuso que el problema de distribución de competencias entre Federación y los Estados se resolvería, al tener cada esfera su ámbito propio y reservado de facultades.

Por lo que respecta a los derechos humanos, el Acta de Reformas implementó igualmente el primer instrumento de protección judicial que a partir de entonces contamos: el juicio de amparo.

Las aportaciones del Acta de Reformas al derecho constitucional son indudables, por lo que al conmemorar sus 150 años de presencia en nuestro texto fundamental, la consulta de los debates que generó el Congreso Constituyente nos ayuda a entender mejor el gran sacrificio de esos pro-hombres que construyeron el México actual.