

# LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS

Horacio LABASTIDA

SUMARIO: I. *El Decreto de Apatzingán*. II. *Hacia la Constitución de 1824*.  
III. *La Constitución de 1824*. IV. *La crisis política y el centralismo*. V. *Las Siete Leyes  
y las Bases de Organización Política*. VI. *Acta de Reformas y dictadura de 1853*.  
VII. *De Ayutla a la Constitución de 1857*.  
VIII. *Crisis del régimen laboral. Porfiriato y Constitución de 1917*.

Quizá no es excesivo aseverar que en la historia constitucional de México hay cuatro momentos estelares. El primero —la insurgencia y el Decreto Constitucional de Apatzingán— es la afirmación de la soberanía; el segundo —el liberalismo ilustrado y la unidad—, la posición federalista; el tercero —la secularización de la sociedad— la reforma, y el último —la justicia social—, la Revolución y los derechos sociales. El propósito que anima el trabajo que hoy emprendemos es el de esclarecer cómo en las leyes fundamentales se han perfilado cada uno de los grandes impulsos que desde el Grito de Dolores encauzan la vida de los mexicanos hacia la realización de sus grandes aspiraciones.

## I. EL Decreto de Apatzingán

Cuando José María Morelos y Pavón envió a Ignacio López Rayón sus observaciones sobre los *Elementos Constitucionales* que había circulado el jefe de la Junta de Zitácuaro, tenazmente perseguida por Félix Calleja, abriéronse de par en par las puertas que permitirían el ingreso de la emergente voluntad de la nación al

gobierno de su propio destino. En el punto 5 de los *Elementos* proponíase la declaración de una soberanía incompatible con la percibida en el pueblo por el heroico caudillo vallisoletano. “La soberanía —anotóse en tal punto— dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional”, condicionando lo establecido en el punto 4 del propio documento, a saber: “La América es libre e independiente de toda otra nación”;<sup>1</sup> tesis ésta que sin la restricción de la primera era predominante en el área morelense. Sin embargo, proclamar una soberanía relativa replicaría la idea fracasada en 1808. El limeño fray Melchor de Talamantes la difundió a mediados de ese año en las bases filosófico-políticas que a su juicio justificarían el autogobierno de una colonia sometida al poder extranjero.<sup>2</sup>

El sucesor de Hidalgo daría una respuesta contundente. Dijo, en sus ya mencionadas *Observaciones*, que respecto al número 5, “la proposición del señor Fernando VII es hipotética” (7 de noviembre de 1812),<sup>3</sup> “lo cual demuestra —escribió Pedro de Alba— que Morelos se había resuelto a no consecuentar más con el giro de defensa para los intereses de los Borbones que se le dio aparentemente a la primitiva insurrección”;<sup>4</sup> mas cabe recordar que en carta reservada de López Rayón a Morelos (4 de septiembre de 1811) comunicó al caudillo que el uso del nombre de Fernando VII fundábase en motivaciones puramente estratégicas.<sup>5</sup> Ente de razón, hipótesis o conveniencia táctica, la concepción en Morelos de la soberanía absoluta consta en los puntos 1 y 5 de los *Sentimientos de la Nación*.<sup>6</sup> No podía ser de otra manera. Morelos fue discípulo de Hidalgo en el Colegio de San Nicolás, y modelado en el humanismo nacionalista y libertario que develaron los jesuitas expulsados por Carlos III. En la obra de Francisco Javier Clavijero se encuentra este humanismo —asegura Julio Le Riverend Brouson— “estrechamente relacionado con el nacimiento de la nacionalidad mexicana”.<sup>7</sup> Gabriel Méndez Plancarte dice sobre los humanistas del XVIII:

1 Esta cita y la anterior, en Alba, Pedro de, y Nicolás Rangel, *Primer centenario de la Constitución de 1824*, México, Talleres Gráficos Soria, 1924, p. 96.

2 García, Genaro, *Documentos históricos mexicanos*, México, Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1910, pp. 346-403.

3 Alba, Pedro de, y Nicolás Rangel, *op. cit. supra* nota 1, p. 101.

4 *Ibidem*, p. 11.

5 Bustamante, Carlos María, *Cuadro histórico de la Revolución mexicana*, México, Talleres Linotipográficos Soria, 1926, t. I, p. 288.

6 *Colección de Documentos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, Morelos, documentos inéditos y poco conocidos*, México, Secretaría de Educación Pública, 1927, t. II, p. 175. Cfr. Lemoine, Ernesto, *Manuscrito Cárdenas*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social, 1980, pp. LIX y ss.

7 Prefacio de la *Historia antigua de México*, de Francisco J. Clavijero, México, Editorial Delfín, 1944, p. 23.

[...] criollos todos ellos —y algunos como Clavijero, hijos inmediatos de peninsulares—, no se sienten ya españoles sino mexicanos, abogan por el mestizaje entre españoles e indígenas como medio de lograr la fusión no sólo física sino espiritual de ambas razas y de forjar una sola nación; tienen ya conciencia —profética— de la patria inminente que está gestándose en las entrañas de la Nueva España.<sup>8</sup>

En esta atmósfera el bachiller y filósofo Morelos izó las banderas libertadoras para cumplir la profecía.<sup>9</sup> Sus propias convicciones y sin duda la influencia de hombres tan eminentes como Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón y Carlos María de Bustamante (íntimo colaborador este último del caudillo en la redacción del discurso inaugural del Congreso y los *Sentimientos*, así como la información que se tenía de los textos constitucionales gestados en las revoluciones liberales del siglo XVIII) hicieron patente que la virtualidad del anhelo popular tendría que actualizarse en una plenitud soberana. Enérgicamente lo hizo saber a la Asamblea Constituyente (1813) junto con las demandas republicana y de justicia social de los puntos 11 y 12 de los ya mencionados *Sentimientos de la Nación*.

Declarada por el Congreso la soberanía absoluta (capítulo II del Decreto Constitucional de Apatzingán<sup>10</sup> —no así en cambio la justicia social—, los demás elementos de la república fueron sancionados con facilidad. Una prudente lógica guió a los legisladores de Chilpancingo: dividirían el texto del Decreto en dos títulos, el dedicado a los “Principios o elementos constitucionales”, subclasificados en 6 capítulos que contienen 41 artículos; y el de “Forma de gobierno”, con 22 capítulos y 201 artículos.

El artículo I, capítulo I, título I, sella a la confesionalidad del Estado. ¿Cómo podría ser de otra manera cuando la insignia de la virgen de Guadalupe presidió el movimiento independentista, y sus promotores, Hidalgo y Morelos, eran curas en la Iglesia vaticana, así como seguidores de esta fe los jefes militares y soldados de sus ejércitos? Hay algo más. Tanto el humanismo que nutriera al interior la ideología insurgente como la ilustración abrevada en la cultura universal, no plantearon, ni el uno ni la otra, contradicción alguna entre libertad y creencia en lo divino. Grandes eran entonces las armonías entre la Ciudad de Dios y la Ciudad que en la Tierra deseaban edificar los nuevos mexicanos.

La temerosa conducta de quien no está seguro de lo que hace por la ligereza de su razonamiento o la destemplanza en sus convicciones es enfermedad del

8 *Humanistas del siglo XVIII*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1941, p. XII.

9 *Revista Universidad de México*, noviembre-diciembre de 1985, pp. 418-419.

10 Cueva, Mario de la, “La idea de soberanía”, *El Decreto Constitucional de Apatzingán*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 244 y ss.

ánimo que aquella Asamblea no padeció. Abundan las definiciones porque nunca eludieron comunicar la esencia del concepto imprescindible. La soberanía, no prescriptible, inenajenable y una —diría— es la facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a la sociedad; reside originariamente en el pueblo, es puesta en ejercicio por una representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos; no se instituye en beneficio de ningún individuo, familia o clase de hombres, y sí para la protección y seguridad de los habitantes juntos, voluntariamente en sociedad; y, en consecuencia, la sociedad tiene el derecho incontestable de fundar el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo cuando su felicidad lo requiera. Caracterizada en tales términos la soberanía, epítome del discurso rousseauiano enhebrado en las constituciones norteamericana de 1787 y francesa de 1793, y su derivada democrática, destacan, desde luego, los siguientes aspectos correlativos: 1) Los ciudadanos del país y los extranjeros que lo sean, forman la base de la representación nacional, o sea el cuerpo que la elige; 2) El sufragio para la elección de diputados pertenece a los ciudadanos, y 3) Hay representación supletoria: la que resulta de una tácita voluntad ciudadana impedida, por opresión, para elegir abiertamente a los diputados. El artículo 9 es contundente: se rechaza la conquista como título de legitimación de los actos de fuerza porque “ninguna nación puede impedir a otra el uso libre de la soberanía”; y los artículos 11 y 12 dividen el poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, prohibiéndose su monopolización por personas o corporaciones.<sup>11</sup>

En los capítulos III, V y VI se regula la calidad de ciudadano, la naturaleza general de las leyes y su objeto,<sup>12</sup> las garantías de igualdad, seguridad, propiedad, situación del acusado y libertad de los ciudadanos,<sup>13</sup> así como los deberes de sumisión a las normas jurídicas, contribución al gasto público y sacrificio de bienes y vida si las necesidades lo exigen; estos deberes son considerados en el artículo 41 como las virtudes del patriotismo.

La Constitución de Apatzingán da forma al gobierno con tres supremas autoridades: Congreso mexicano, gobierno propiamente dicho y tribunal de justicia, siendo, el primero, el Congreso, con el tratamiento de majestad (artículo 51), el preeminente por ser la cristalización de la soberanía. Se integraría con un

11 Madrid Hurtado, Miguel de la, “División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán”, *El Decreto Constitucional de Apatzingán, op. cit.*, pp. 503 y ss.

12 Recaséns Siches, Luis, “Fuentes filosófico-políticas del capítulo IV (de la Ley) del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814. Constitución de Apatzingán”, *El Decreto Constitucional de Apatzingán, op. cit.*, pp. 335 y ss.

13 Noriega, Alfonso, “Los derechos del hombre en la Constitución de 1814”, *El Decreto Constitucional de Apatzingán, op. cit.*, pp. 391 y ss.

cuerpo de diputados propietarios elegidos -así como los suplentes- uno por provincia, y coordinados por un presidente y un vicepresidente seleccionados entre ellos, por suerte, cada tres meses. Los diputados -dos años- son reelegibles sólo si ha transcurrido el tiempo de una diputación después de la primera (artículo 57). El artículo 59 garantiza su inviolabilidad, sin perjuicio del enjuiciamiento por residencia, herejía, apostasía, infidencia, concusión y dilapidación de los caudales públicos. Los capítulos IV, V, VI y VII prevén la indirecta elección de los diputados, siguiendo en esto a la Constitución de Cádiz. Los capítulos VIII y IX enumeran las atribuciones del Congreso y la sanción y promulgación de las leyes en términos semejantes a los modelos de la época, acentuándose de manera especial la protección de la libertad de imprenta a que se refiere el artículo 119.<sup>14</sup>

La preeminencia del Congreso en el Decreto de Apatzingán llevó a los constituyentes a otorgarle la facultad de elegir a los miembros del gobierno y del Tribunal de Justicia (artículos 151 y 181). En breve exposición, Héctor Fix-Zamudio explica la composición del gobierno:<sup>15</sup> tres individuos iguales en autoridad y alternantes, por sorteo, en el ejercicio de una presidencia de cuatro meses —el Congreso sería informado del orden de alternancia—, apoyados en tres secretarios: Guerra, Hacienda y gobierno, con duración de cuatro años. La reelección es admisible si ha transcurrido previamente un trienio, observándose lo previsto en el artículo 133. El capítulo XII señala las atribuciones del gobierno, siempre vigilado por el Congreso, y el XIII reglamenta la hacienda. El intendente general y los de provincia, administradores de las rentas y los fondos nacionales, durarían tres años, de acuerdo con las ordenanzas que dicte el Congreso.

En treinta artículos distribuidos en los capítulos XIV, XV, XVI y XVII reglaméntase el Poder Judicial. Un Supremo Tribunal de Justicia, formado por cinco individuos o más, según el caso, y elegidos por el Congreso, dos fiscales, o al menos uno, en las áreas civil y criminal, los jueces nacionales de partido —tres años y nombrados por el gobierno a propuesta de los intendentes provinciales—, los tenientes de justicia para lugares específicos, nombrados por los jueces de partido, los jueces del fuero eclesiástico, y el intendente si las capitales de provincia están desembarazadas del enemigo, estructuran, jerarquizados y en sus áreas de competencia, el ramo judicial.

Siete jueces elegidos por suerte en el Congreso, de entre los individuos, uno por provincia, que para el efecto se nombren, componen el Tribunal de Residen-

<sup>14</sup> Castaño, Luis "La libertad de imprenta", *El Decreto Constitucional de Apatzingán, op. cit.*, pp., 463 y ss.

<sup>15</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "La defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814", *El Decreto Constitucional de Apatzingán, op. cit.*, pp. 585-616.

cia, cuyos titulares renovaríanse cada dos años igual que los diputados. Con un presidente elegido y un secretario designado, el Tribunal conocería de las acusaciones contra miembros del Congreso, gobierno y Supremo Tribunal de Justicia hechas dentro del mes contado a partir de la erección de dicho Tribunal. Caducaría la residencia no concluida a los tres meses de iniciada. El Tribunal conocería también de acusaciones contra diputados (artículo 59), y contra funcionarios que detuviesen a ciudadanos por más de 48 horas sin ponerlos a disposición del juez. La ejecución de las sentencias de residencia correspondía al gobierno; los expedientes archivabanse en la secretaría del Congreso. Pronunciada la sentencia o pasado el término rifado por las leyes, el Tribunal de Residencia se disolvería.<sup>16</sup>

Los capítulos XX y XXI establecen la provisionalidad del Decreto al dejar la última instancia constitutiva a la representación nacional, cuya convocatoria sujetaría una vez pacificado el país al plan aprobado y publicado por el gobierno. El Congreso resignaría en la representación nacional sus facultades; “pero el Decreto se observará —ordenaba el capítulo XXI— en tanto que la *Representación Nacional* no sancione la Constitución”.<sup>17</sup>

## II. Hacia la Constitución de 1824

En cumplimiento de los Tratados de Iguala (24 de febrero de 1821) y Córdoba (24 de agosto del mismo año), el 24 de febrero de 1822, con 102 diputados y ante la Junta Provisional Gubernativa y la Regencia presidida por José María Fagoaga, fue solemnemente instalado el impropriadamente llamado Primer Congreso Nacional —el de Chilpancingo fue el primero—, cuyas sesiones celebraríanse en el templo de San Pedro y San Pablo. Bajo la presidencia provisional de Carlos María de Bustamante eligiríase la mesa directiva; Oduardo, presidente; Tagle, vicepresidente, y Argüelles y Bustamante, secretarios. Ya en posesión de sus cargos, Oduardo interrogó al pleno sobre la adopción, para el gobierno, de la monarquía moderada constitucional; la respuesta fue afirmativa, “y quedó aprobado que se adoptase el gobierno monárquico constitucional”.<sup>18</sup> Dos años antes (30 de mayo de 1820), el virrey Juan Ruiz de Apodaca, Conde de Venadito, mandó observar y publicar la Constitución española de 1812, válida otra vez por virtud

16 Ots Capdequí, José María, “El juicio de residencia en la historia del derecho indiano”, *El Decreto Constitucional de Apatzingán*, *op. cit.*, pp. 555 y ss.

17 Sobre la vigencia del Decreto Constitucional de Apatzingán *cfr.* Torre Villar, Ernesto de la, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado mexicano*, México, UNAM, 1978, pp. 84 y ss.

18 Mateos, Juan A., *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos de 1821 a 1857*, México, Vicente Reyes, impresor, 1877, t. I, p. 269.

del alzamiento de Rafael del Riego en Cabezas de San Juan, considerándola (los partidarios de los Tratados de Iguala y Córdoba) aplicable en el país, de conformidad con el artículo 12 de este último documento, a saber: "Instalada la Junta Provisional, gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la constitución del Estado".<sup>19</sup>

Los escandalosos acontecimientos de la noche del 18 de mayo (1822) obligaron la reunión extraordinaria del Congreso del 19 de mayo, en la que, a propuesta de Valentín Gómez Farías, Antonio J. Valdés y otros, fue declarado Iturbide emperador de México, en vista de que las Cortes españolas, en sus sesiones de 12 y 13 de febrero, declararon nulos los Tratados de Córdoba, perdiendo valor en consecuencia el artículo 3 de este documento. La situación de los diputados fue extremadamente incómoda tanto por la presencia de Agustín de Iturbide cuanto por la conducta insolente y parcial a este personaje de un público agresivo y en ocasiones soez. La oposición de José Ignacio Gutiérrez, Manuel Terán y Francisco Rivas, entre otros, no era contra la declaración solicitada, sino por considerar insuficientes los mandamientos de los diputados provinciales para de inmediato decidir sobre el asunto a discusión. La votación registró 67 sufragios en favor de la proclamación y 15 por la consulta a provincias. El presidente cedió a Iturbide el asiento bajo solio con el fin de exhibir la aquiescencia del Congreso.

El Congreso y el emperador pocas veces estuvieron de acuerdo. Su disolución, ordenada por el trono, fue confirmada al fundarse una junta instituyente inaugurada el 2 de noviembre de 1822 y extinguida el 7 de marzo siguiente al reagruparse otra vez los diputados del Congreso disuelto, con la anuencia de Iturbe y a causa de la rebelión de Casa Mata,<sup>20</sup> en cuyo Plan (1o. de febrero 1828), artículos 1 y 2, exigíase la convocatoria e instalación de nuevas Cortes.

Entre tanto, en la sesión del 7 de abril, con asistencia de 101 diputados, el Congreso aprobó —7 en contra— un acuerdo que anulaba la coronación de Iturbide, sujetos sus actos a confirmación o revocación y el destierro del emperador, así como una pensión vitalicia si eligiese Italia por residencia, al igual que a su familia en caso de muerte; además, se le otorgó el tratamiento de excelencia.

19 Los textos del Plan de Iguala y el Tratado de Córdoba en *Colección de las leyes fundamentales que han Regido en la República Mexicana y de los Planes que han tenido el mismo carácter desde el año de 1821 hasta el de 1856*, México, Ignacio Cumplido, 1856, pp. 6-13. El texto íntegro de la Constitución de Cádiz, en Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, *Las Constituciones de México*, estudio preliminar de Horacio Labastida, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1991, 2a. ed., pp. 561-592. Cfr. *Colección de Decretos y Ordenes a las Cortes de España que se Reputan Vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Mariano Arévalo, 1829.

20 *Colección de leyes fundamentales...*, op. cit., pp. 15 y 16.

Antes de la instalación del nuevo Congreso circularon dos textos que vale anotar; el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (enero de 1822), y el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana que fray Servando Teresa de Mier y otros diputados introdujeron a la Asamblea el 28 de mayo.

Presionados Congreso y gobierno por las provincias y diversas agrupaciones políticas, fueron lanzadas al fin las bases para la elección del nuevo cuerpo legislativo. El primer Congreso clausuró sus sesiones (30 de octubre de 1823) a los veinte meses de iniciadas, y el segundo las principió el 7 de noviembre, bajo la presidencia de Miguel Alcocer. Trece días después (20 de noviembre), la comisión nombrada para la elaboración del proyecto de Constitución presentó a la Asamblea el texto del Acta Constitutiva de la Nación Mexicana-Rafael Manguino, Manuel Argüeles, Tomás Vargas, José de Jesús Huerta y Ramos Arizpe fueron los miembros de la comisión-. En 36 artículos contempláronse los asuntos más arduos de la época. Era urgentísimo, como lo señalara Ramos Arizpe, ofrecer a las provincias “un punto cierto de reunión”, para evitar su desmembramiento y consolidar así el cuerpo nacional.<sup>21</sup> Luego de limitar el territorio, declarar la soberanía y la confesionalidad del Estado, recogiendo en estos puntos las tesis de Apatzingán, el artículo 5 “adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal”, y en el 6 reconoce la libertad, la soberanía e independencia en lo que hace a la administración y gobierno interior de los estados que la constituyen, enumerados en el artículo 7 de manera enunciativa, pues en el 8 el Congreso resérvase la facultad de aumentar su número dividiéndolos o modificándolos. Resolviéronse así las incertidumbres sobre la antigua capitania general de Yucatán, que incluía Campeche, y de Chiapas, desvinculada de Guatemala cuando ésta resolvió separarse de lo que fuera el imperio mexicano.

El Acta Constitutiva no siguió al Decreto de 1814, al adoptar, en la división de poderes, el modelo norteamericano de 1787. El Congreso, sin la hegemonía precedente sobre el Ejecutivo, fue dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. El Poder Ejecutivo, en cambio, con duración limitada, sería ejercido por uno o varios individuos (artículo 15) con el nombre de presidente de la Federación Mexicana. Los artículos 11 y 12 adoptan el sistema representativo de diputados y senadores, cuyo origen sería el sufragio ciudadano. El número de diputados depende de la población de cada estado; los senadores, dos por

21 Desde la sesión en que fue presentado el proyecto de Acta Constitutiva hasta la sesión en que fue jurada el Acta, en Mateos, Juan A., *op. cit.*, t. II, pp. 581-667. El texto del discurso de fray Servando Teresa de Mier, en O'Gorman, Edmundo, *Fray Servando Teresa de Mier*, México, UNAM, 1945, pp. 125-140. El autor señala el 13 de diciembre de 1823 como fecha en que fue pronunciado el discurso; otra es la fecha, 11 de diciembre, que se hace constar en *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, 1974, pp. 277 y ss.

entidad. El Congreso legisla para cuidar la soberanía y el sistema federal, el manejo de la deuda pública, los presupuestos de egresos e ingresos y lo relativo a la guerra y la paz, y otorga facultades extraordinarias al presidente cuando sea necesario. El artículo 15 define y precisa las labores del presidente, y en los diversos 18 y 19 se garantiza la justicia depositada en la Corte Suprema y tribunales estatales. Los estados y sus poderes replican el nacional (artículos 20, 21, 22 y 23), y en los artículos 24 al 26 se regulan algunas limitaciones en las facultades de los estados, en relación con la Federación, ciertas garantías del hombre, el compromiso de protegerlo, y la reforma del Acta (artículo 35).

En la sesión de 26 de noviembre de 1823 señalose el “sábado próximo para la discusión de la Acta”; el 3 de diciembre se inició, y el 11, con motivo del análisis del artículo 5, fray Servando Teresa de Mier pronunció su célebre discurso de impugnación a este artículo y al 6. Federar la república –dijo– es desunirla en momentos de grave peligro, pero no apoyó el centralismo como suele asegurarse, sino la Federación propuesta al Primer Congreso en el ya mencionado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana; una Federación que sin dañar al conjunto y propiciando a la vez la prosperidad interior de los estados, mantuviese la cohesión necesaria en la defensa nacional, y para la prosperidad. No olvidó recordar que “uno de los más fogosos defensores de la Federación que se pretende” había pedido antes la coronación de Iturbide. El 16 de diciembre de 1823 fue aprobado el artículo 5 en lo relativo a la Federación, contándose fray Servando entre los votantes en favor; y tres días después, al discutirse el artículo 6, estuvo por la afirmativa en lo de estados independientes y libres, y por la negativa en cuanto a soberanos. Al fin, el 3 de febrero de 1824 fue jurada el Acta Constitutiva de la Federación.<sup>22</sup>

### III. La Constitución de 1824

En sesión del 1 de abril de 1824, siendo presidente Juan Ignacio Godoy, principió el debate del proyecto constitucional presentado por la comisión, y seis

<sup>22</sup> Mateos, Juan A. recapituló parte del debate del Constituyente sobre el proyecto constitucional de 1824 en *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, apéndice al t. II, México, Librería, Tipografía y Litografía de J. V. Villada, 1882; apéndice que sólo comprende los debates del 1o. de abril al 31 de mayo de 1824. Cf. Barragán Barragán, José, *Actas constitucionales mexicanas. Diario de las Sesiones del Constituyente de la Federación Mexicana*, México, UNAM, 1981, cuyo t. X contiene los debates sobre dicho proyecto entre 1 de junio-23 de julio de 1824. Otras partes sueltas del mismo debate aparecen tanto en el citado t. II de la *Historia* de Mateos cuanto en *Constitución Federal de 1824. Crónicas*, México, 1974, t. I y II, que comprenden el periodo 1 de abril - 5 de octubre de 1824, así como en los ts. VIII y IX de José Barragán Barragán, *Actas constitucionales... cit. supra*.

meses después (4 de octubre), en sesión presidida por Lorenzo de Zavala, firmárase la carta aprobada. El 5, bajo la presidencia de Miguel Ramos Arizpe, celebrárase el solemne juramento.<sup>23</sup>

En realidad, la Constitución es a la vez desarrollo y precisión de las categorías políticas fundamentales del Acta Constitutiva. Sus principales características son: 1. La voluntad de modernizar a la nación para elevarla al rango que le corresponde entre los pueblos civilizados animó al Constituyente, según consta en el manifiesto del Congreso publicado con la carta. 2. Con menos acento que en el Acta se reafirman la independencia nacional y la soberanía, y se ratifica la confesionalidad del Estado. 3. Igual que en el Acta, se adopta la forma republicana, representativa y popular del gobierno, y la división del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. 4. El Congreso, unicameral en el Acta, divídese ahora en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. La primera, renovable totalmente cada dos años con diputados votados, indirectamente, por electores, a razón –regla general– de uno por cada ochenta mil habitantes; los suplentes lo serían por cada tres propietarios. Las modalidades de estas reglas, así como las habilidades e impedimentos para ser o no diputados, aparecen en la sección segunda del título III. Se introduce el voto pasivo censatario en el caso de los no nacidos en territorio mexicano (artículo 20). Los senadores, dos por estado, son elegidos por las legislaturas locales y renovados por mitad de dos en dos años (artículo 25), otorgando así, al Senado, a semejanza de la Constitución norteamericana, el carácter de institución igualadora y representativa de los estados en la Federación. No hay una sola legislación electoral federal porque la Constitución faculta a los estados en esta materia (artículo 9). 5. Las leyes o decretos del Poder Legislativo pueden ser vetados por el presidente, pero sólo para que sean nuevamente discutidos (artículos 59 y 60). 6. A diferencia del Acta, la Constitución deposita el Poder Ejecutivo en un individuo llamado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y crea la figura del vicepresidente para las faltas del primero. El ejercicio presidencial es de cuatro años. 7. La elección de presidente y vicepresidente toca a las legislaturas estatales mediante las designaciones de dos candidatos por cada una; el Congreso las recibe a través del presidente del Consejo de gobierno, las conoce, y ya sin los senadores, una comisión de diputados las revisa y da cuenta con el resultado; enseguida la Cámara enumera los votos y califica la elección: el que reúna la mayoría absoluta de las legislaturas será el presidente. Las variantes que pudieran presentarse están previstas en los artículos 85-94. Los periodos presidenciales, los modos de llenar las faltas del presidente y el vicepre-

23 *Leyes constitucionales de México durante el siglo XIX*, México, Secretaría de Fomento, 1901, p. 82.

sidente, el juramento que deben prestar, sus prerrogativas, atribuciones y restricciones reglántanse en las secciones segunda, tercera y cuarta del título IV. 8. Los negocios del gobierno se despachan a través de secretarías, cuyos titulares deberán firmar los acuerdos presidenciales, y serán responsables por los actos ilegales que autoricen. Informarán al Congreso de sus actividades y elaborarán los reglamentos de su ramo. 9. Los artículos 113 a 116 institucionalizan, para los recesos del Congreso, al Consejo de Gobierno compuesto por la mitad de los senadores, uno de cada estado. Sus facultades están previstas en las nueve fracciones del artículo 116. 10. El Poder Judicial corresponde a la Suprema Corte, los tribunales de circuito y los juzgados de distrito. Los magistrados de la Corte son inamovibles y elegidos por las legislaturas estatales; los magistrados de circuito y los jueces de distrito, a propuesta de la Suprema Corte, son nombrados por el presidente. 11. En los títulos VI y VII regúlase el régimen de los estados, que reproduce en lo esencial el federal, se precisan las restricciones de sus poderes (artículo 162), y se establece el sistema de reformas de la Constitución y del Acta Constitutiva. 12. En diferentes disposiciones hay mecanismos de defensa constitucional. El artículo 38 prevé el gran jurado en acusaciones contra el presidente de la República y otros altos funcionarios. Los artículos 39 y 40 contemplan los supuestos en que la Cámara de Representantes se erige en gran jurado y aquel en que institúyese en gran jurado la cámara que hubiese recibido la acusación. Si dos tercios de los miembros del gran jurado declaran que ha lugar a formación de causa, el acusado será suspendido y puesto a disposición de la autoridad competente; el artículo 137 faculta a la Suprema Corte para resolver los conflictos entre los estados, los tribunales de la Federación y los relacionados en los distintos párrafos de su fracción quinta; y el artículo 139 habla del juicio contra los magistrados de la Corte. Hay naturalmente otros mecanismos de control constitucional. 13. No hay una sistematización de los derechos del hombre, considerados en uno u otro lugar. José M. Gamboa observa que para hacer efectivos los derechos individuales sólo vale la responsabilidad de los funcionarios.

#### IV. La crisis política y el centralismo

Las esperanzas de estabilidad y paz depositadas por el pueblo en la Constitución marchitáronse porque en sus normas no pudieron resolverse los complejos y contradictorios intereses de la sociedad mexicana. La primera elección convocada bajo la nueva carta, la de 1828 –recuérdese que Guadalupe Victoria fue elegido antes de la promulgación de la Ley de 1824–, resultó en la revuelta de La

Acordada, y a partir de entonces una terrible y angustiante sucesión de violencias inconclusas gestaron el drama de los ascensos y caídas sucesivas de presidentes acosados por asonadas, cuartelazos, motines y revoluciones, o bien por las ambiciones metropolitanas de la sociedad industrial. Los partidos —escocés, yorkino, conservador, liberal, moderado, monarquista— no eran más que formalizaciones políticas de confusos y en ocasiones admirables proyectos de núcleos económicos en lucha por asegurarse la hegemonía social y la dirección política en el Estado. El fracaso conservador en la primera administración de Anastasio Bustamente, estigmatizada por el asesinato de Vicente Guerrero, y el desastre de la generación liberal de 1833, abrieron las puertas a la llamada era santannista. El financiamiento de un jefe militar vacante era suficiente para echar abajo un presidente y elevar a otro. Antonio López de Santa Anna supo aprovechar la fantasía prestigiosa de su éxito contra Isidro Barradas (1929) para allegarse las atenciones señoriales de las facciones comprometidas en el juego del centralismo y el federalismo. El federalismo triunfó en 1824 con el apoyo de las no escasas ni débiles presiones de elites locales opuestas al mando central. Pero entre ascendentes estratos sociales privaban las necesidades de un comercio libre, sin gabelas regionales, o de un mercado general capaz de absorber los productos de obrajeros aspirantes a industriales; o bien las de monarquistas terratenientes urgidos del trono único o del hombre fuerte. Estos escudábanse en banderas centralistas. En las subyacentes estructuras económicas de la época habría que buscar las causas de la inestabilidad sociopolítica de que hablara Emilio Rabasa,<sup>24</sup> y de la sociedad fluctuante estudiada por Jesús Reyes Heróles.<sup>25</sup>

Encubierto en la revuelta de religión y fueros (1833) y en el Plan de Cuernavaca, que obligó a Valentín Gómez Farías a dejar la presidencia, Santa Anna la ocupó para derogar las medidas de su predecesor, procurarse los mayores frutos del Congreso que había convocado como constituyente, cuya instalación ocurrió el 4 de enero de 1835. Bajo el interinato de Miguel Barragán (Santa Anna habíase retirado con licencia), el flamante Congreso aprobaría, con voto particular de Bernardo Couto en favor del federalismo, las llamadas Bases Constitucionales expedidas el 15 de diciembre de 1835 y publicadas el 23 de octubre, con las que concluyó la vigencia de la Ley de 1824. En las Bases destacan los siguientes puntos: *a)* reafirmanse independencia, confesionalidad católica del Estado y sistema representativo; *b)* queda dividida la República en departamentos administrados por gobernadores designados por el Ejecutivo nacional a propuesta de las

<sup>24</sup> Rabasa, Emilio, "La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México", *Revista de Revistas*, México, 1912, pp. 9-25.

<sup>25</sup> *El liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1958, t. II.

juntas departamentales elegidas popularmente; *c*) desglósase el poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; *d*) se crea un arbitrio destinado a impedir transgresiones en las funciones de los tres poderes, cuya semilla maduraría en la Segunda de las Siete Leyes con el nombre de Supremo Poder Conservador; *e*) se forma el Legislativo dividido con una Cámara de Diputados y otra de Senadores, elegidos, unos y otros, popular y periódicamente; *f*) el voto censatario que la Constitución de 1824 reconoció en el caso del ciudadano no nacido en México (artículo 20), generalízase para el sufragio pasivo de diputados (Ley Tercera, artículo 6, fracción IV); *g*) el Ejecutivo residiría en un presidente mexicano por nacimiento y elegido en forma indirecta y temporal; *h*) el Judicial reside en la Corte Suprema de Justicia y en los tribunales y jueces que establezca la Constitución; *i*) los puntos 10 al 12 replican la organización central en la departamental, y *j*) en los puntos 13 y 14 se otorga jurisdicción general a la justicia civil y criminal, al régimen tributario, se habla del tribunal de cuentas y de la competencia económica y contenciosa.

## V. Las Siete Leyes y las Bases de Organización Política

El 29 de diciembre de 1836, durante la presidencia de José Justo Corro, publicáronse las Siete Leyes Constitucionales. *La primera*, dedicada a los derechos individuales, no declara la confesionalidad del Estado mas impone a la persona la obligación de “profesar la religión de su patria”. Reconoce las demás libertades, la igualdad y el inviolable derecho de propiedad privada, las calidades de mexicanos y ciudadanos, sus derechos, obligaciones y la suspensión y pérdida de estos, así como la situación de los extranjeros. *La segunda* consagra un Supremo Poder Conservador de cinco individuos renovables uno cada dos años (artículos 1 y 2) y electos por las juntas departamentales con intervención del Poder Legislativo (artículo 3). Las facultades del Poder Conservador lo convierten en un tribunal de casación para la defensa constitucional en todas las áreas del gobierno, a saber; anulación de leyes, actos del presidente y sentencias de la Corte; declarar incapaz física o moralmente al presidente; obligarlo a cambiar su gabinete; suspender las sesiones del Congreso y las audiencias de la Corte; y sancionar o no las reformas de las leyes constitucionales. Sus decisiones se adoptan por mayoría.<sup>26</sup> *La tercera* Ley reglamenta el Poder Legislativo, sus miembros y la formación de las normas

<sup>26</sup> Cf. Noriega Cantú, Alfonso, *Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las Constituciones políticas de México 1914-1917*, México, UNAM, 1985, pp. 127-168.

jurídicas. La Cámara de Diputados cambia cada dos años, la forman ciudadanos elegidos de manera indirecta en proporción de uno por 150 mil habitantes. Los senadores son 24, duran seis años, se mudan por terceras partes y son votados por las juntas departamentales de entre las listas hechas por la Cámara de Diputados, el presidente en junta de ministros y la Suprema Corte. El veto del presidente a las resoluciones de la Cámara obligan a una discusión más. Una diputación permanente de cuatro diputados y tres senadores cuida de las infracciones constitucionales durante el receso de las cámaras (artículo 57, fracción V), y cita a sesiones extraordinarias, a la continuación de ordinarias, al Senado, en su caso, a sesiones particulares, y concede o niega licencias (artículo 58). *La cuarta* Ley organiza un Ejecutivo unipersonal que dura ocho años y es elegido por las juntas departamentales con apoyo en las ternas enviadas por la Cámara de Diputados, ternas elaboradas a su vez con las hechas por el presidente saliente en junta de consejo y gabinete, y las del Senado y la Corte Suprema. Suple las faltas temporales del presidente el presidente del Consejo de Gobierno; las absolutas requieren nuevas elecciones. El Consejo de Gobierno es una institución estamental con eclesiásticos, militares y representantes de otros estratos –trece en total–. El consejero es perpetuo, y sólo con causa justificada renuncia ante el presidente en acuerdo del Consejo. En lo fundamental, el Consejo dictamina sobre los asuntos que el gobierno le solicite. El despacho del Ejecutivo está a cargo de un ministerio –Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina– nombrados por el presidente y con la obligación de validar con su firma los actos de la administración. *La quinta* Ley organiza el Poder Judicial con una Corte Suprema de Justicia, tribunales departamentales, incluidos los de Hacienda, y jueces de primera instancia. Los artículos 2 al 29 reglamentan las características y competencias de los órganos judiciales, su composición, las cualidades que deben reunir sus miembros, las responsabilidades y la jerarquía que existe entre unos y otros. Se admiten los fueros eclesiástico y militar, se establece la inamovilidad de sus titulares y se norman las causas criminales en los últimos artículos de la ley. *La sexta* Ley divide a la República en departamentos, los departamentos en distritos y éstos en partidos. Un gobernador designado por el gobierno central administra cada departamento durante ocho años, con derecho a reelección. Además, en cada departamento habría una junta de siete individuos elegidos por los electores de los diputados; las juntas renovaríanse cada cuatro años con funciones de consejo y autoridad, de acuerdo con el artículo 14. Tienen poderes legislativos en ordenanzas municipales; examinan cuentas públicas; hacen elecciones de presidente de la República, miembros del Supremo Poder Conservador, senadores, individuos de la Suprema Corte marcial, y proponen en terna el nombramiento

de gobernadores. Los distritos son administrados por prefectos nombrados por el gobernador, por cuatro años, con derecho a reelección. En las cabeceras hay un subprefecto. En las capitales departamentales y en los puertos que reúnan ciertas características habrá ayuntamientos elegidos popularmente, con alcaldes, regidores y síndicos; los de escasa población disponían de juez de paz (artículos 22 al 27). Por último, *la séptima* Ley trata la reforma a las leyes constitucionales, advirtiéndose que en los primeros seis años de su vigencia no podría hacerse ninguna alteración. Al publicarse las Siete Leyes (30 de diciembre de 1836) decretó el Congreso la división del territorio en tantos departamentos cuantos estados había antes, con variaciones (artículos 2 al 5) y ajustes en las juntas departamentales y los juzgados de primera instancia.<sup>27</sup>

El centralismo complicó aún más la difícil situación mexicana. Lo repudiaron los colonos texanos, segregaron las tierras ocupadas e instituyeron una República independiente. La guerra contra estas decisiones, conducida por Santa Anna, resultó en el fracaso de San Jacinto (1836) y en los traidores convenios Rusk-Santa Anna, suscritos por el nefasto personaje, en los cuales reconocía la independencia del nuevo Estado y comprometíase a influir para que así lo declararan los poderes mexicanos. La vieja amenaza separatista de 1824 renació con ímpetu. Yucatán, Jalisco, Zacatecas y otros estados viéronse agobiados por las protestas contra las Siete Leyes a las demandas secesionistas de la población inconforme.

Entre una difundida confusión de liberales y conservadores, desconcertados y perplejos ante acontecimientos que no comprendían de manera cabal, desataríase la Guerra de los Pasteles (1838), que por quejas fútiles y engañosas descargó la Francia de Luis Felipe contra México. Nada lograría el ministro de Relaciones Exteriores, Luis G. Cuevas, en sus pláticas con el representante francés Charles Baudin, y al fin el gobierno tuvo que ceder ante las arbitrarias exigencias.

El presidente Anastasio Bustamante, elegido al amparo de las Siete Leyes, fue abatido por las insurrecciones federalistas (10 de octubre de 1841), cuyo Plan de Tacubaya creó la junta que llevaría otra vez a Santa Anna al Poder Ejecutivo. La Constituyente reunida en junio (1842) era mayoritariamente federalista; elaboró un proyecto en este sentido, y el gobierno, para evitarlo, la disolvió y fundó en su lugar la Junta de Notables (6 de enero de 1843), sancionadora de las Bases de Organización Política de la República Mexicana (12 de junio).<sup>28</sup> Quedaron así echados los cimientos para edificar el centralismo de 1843. Serían derogadas las Siete Leyes por una nueva carta que las copió y remodeló en términos más

27 El debate legislativo relacionado con las Siete Leyes, en Mateos, Juan A., *Historia parlamentaria ...*, op. cit., t. XI, pp. 9-765.

28 Cf. Noriega Elio, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, México, UNAM, 1986.

autoritarios. El Poder Conservador, incómodo por sus facultades de sobrevigilancia y nulidad respecto de los actos del gobierno, fue abrogado; se erigiría un poder electoral encargado de seleccionar a los titulares de los otros poderes, instaurando por segunda vez —como ya de otra manera lo habían hecho las Siete Leyes— un sistema de cuatro potestades del Estado. En la vigente Constitución de la República no se habla de un poder electoral y sí de una función electoral del Estado a cargo del Legislativo y Ejecutivo (artículo 41, séptimo párrafo). Podrían señalarse además en las Bases las siguientes características: *a)* En el marco de una República centralista, representativa y confesional encontrábase, al igual que en las Siete Leyes, un catálogo de los derechos del hombre, incluidos los del acusado, y el establecimiento de jueces *de facto* para calificar y sentenciar las violaciones a la garantía de imprenta. Protegiéndose desde luego el goce de la propiedad privada. *b)* El estado religioso originaba la pérdida de la ciudadanía (artículo 22, fracción IV). *c)* El Legislativo, dividido en cámaras de Diputados y Senadores, elabora las leyes que sanciona el Ejecutivo; la sanción es considerada acto legislativo (artículo 25). Los diputados titulares y suplentes son elegidos por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de treinta mil, en la inteligencia del carácter censatario del voto pasivo porque requiere de una renta anual de mil doscientos pesos procedente de capital físico o moral (artículo 28, fracción IV). La Cámara de Senadores compondrías de 73 representantes elegidos dos tercios por los departamentos y un tercio por el presidente y la Suprema Corte (artículos 33 al 41). Su carácter clasista y estamental proviene de que sus miembros deberán ser hombres de mérito en lo civil, militar y eclesiástico, así como seleccionados entre agricultores, mineros, propietarios, comerciantes, fabricantes o entre quienes hayan desempeñado altos cargos burocráticos (artículos 39 y 40). Renuévase los diputados por mitad cada dos años; los senadores por tercios también cada dos años.

Los artículos 47 al 82 reglamentan las sesiones del Legislativo, sus atribuciones y restricciones, las facultades económicas de ambas cámaras y las peculiares de cada una, así como una diputación permanente nombrada al cerrarse las sesiones ordinarias, con cuatro individuos elegidos por la Cámara de Senadores y cinco por la de Diputados. *d)* Un Ejecutivo unipersonal, el presidente nombrado por cinco años en las asambleas departamentales (artículo 158), dispondría de atribuciones suficientes para influir por sobre el Legislativo y el Judicial. Su facultad de vetar las leyes aprobadas en la Cámara (artículo 85, fracción XX), prácticamente arbitraria, rompe en su favor el principio de la división de poderes; además, puede hacer visitas a los tribunales y juzgados por morosidad o desórdenes en la administración de justicia; y lo que es más grave, acuerda preferencias

en los trámites de las causas o exige informes sobre su estado cuando lo estima conveniente. Semejante intromisión del Ejecutivo, que refleja el autoritarismo político subyacente, no tiene precedentes en la carta de 1836. El despacho presidencial está formado por cuatro ministros designados por el Ejecutivo con la aprobación del Senado (artículo 84, fracción III). La institución del Consejo de Gobierno (artículos 104 al 114) replica la prevista en las Siete Leyes. *e)* Con la subsistencia de las jurisdicciones forales de Hacienda, Comercio y Minería, el Poder Judicial quedaría a cargo de la Suprema Corte de Justicia, los tribunales superiores y jueces inferiores departamentales. La Suprema Corte tiene facultades iguales a las previstas en 1836, distribuyéndose las competencias jerárquicamente entre los mencionados tribunales y jueces. En el ámbito departamental la potestad judicial es organizada en los términos del artículo 146. Por otra parte, establécense una corte marcial y un tribunal para juzgar, en su caso, a los ministros de la Corte (artículos 122 y 124). *f)* Quedaría organizada la República en departamentos, distritos, partidos y municipalidades, cuyas autoridades, facultades, responsabilidades y maneras de nombrarlas y relacionarse con las centrales están detalladas en el título VII de las Bases. *g)* El título 8, destinado al Poder Electoral, regula lo relativo a las formas indirectas de la elección. Hay electores primarios, secundarios y colegios electorales para elegir, por ejemplo, diputados al Congreso y vocales en las asambleas departamentales, o bien elecciones de estas asambleas para el presidente de la República. Los ministros de la Corte y los senadores del tercio que debe renovarse cada dos años serían elegidos, los primeros, en las asambleas departamentales, y los segundos en estas mismas asambleas y entre las autoridades mencionadas en el artículo 167. Los gobernadores, uno por departamento cada cinco años, son nombrados por el Ejecutivo a propuesta de las asambleas (artículo 134, fracciones XVII y CXXXVI). *h)* Prevéense en los títulos IX, X y XI aspectos de la administración de justicia, incluidas las garantías del acusado, asuntos de hacienda pública y un más flexible modo, contrario al de las Siete Leyes, de reforma constitucional: se adopta el mismo cauce de las leyes comunes, se exige votación en ambas cámaras de dos tercios y se ratifica el veto presidencial.<sup>29</sup>

Las fuerzas expansivas de fondo económico que dinamizaron el caos y la arbitrariedad en los primeros decenios de la vida independiente hicieron de las constituciones, incluida la de 1824, meras referencias legales que normas supremas que debían cumplirse. Los núcleos del poder predominante trataron siempre

<sup>29</sup> El debate sobre las Bases... de 1843, en Mateos, Juan A., *Historia parlamentaria...*, *op. cit.*, t. XV, pp. 27 a 127.

de formalizar en la ley sus proyectos hegemónicos, contrarios entre sí, y fundados en una mayor o menor capacidad para financiar sus apoyos militares. En este marco de incertidumbres el centralismo dio pie a innovados movimientos regionalistas y monarquistas, según sucedió en Yucatán durante la rebelión encabezada por Sebastián López de Llergo, y en el grupo que resumió sus ideas en la carta que José María Gutiérrez Estrada dirigió al presidente Anastasio Bustamante proponiéndole el cambio de la república por una monarquía.<sup>30</sup> Mientras los liberales insistían en la solución federalista y democrática los conservadores izaban los emblemas del *hombre fuerte* sustentado, para garantizar el orden, en la sociedad de fueros y privilegios que nos legó la Colonia. En el medio de unos y otros, los moderados propiciaban concordias imposibles. La ágil y oportunista política de Santa Anna buscó en las Bases un amparo legal para poner en práctica el esquema conservador. Cada vez que advertía amenazas contra sus intereses, sin recato agitaba los sentimientos contra Texas, provocando la protesta del gobierno estadounidense y otras de mayor envergadura. El pronunciamiento en Guadalajara de Mariano Paredes Arrillaga (noviembre de 1844) encontró fácil auxilio en diversos departamentos; en mayo del siguiente año caería y sería desterrado el dictador.

La anexión de Texas por los Estados Unidos (marzo de 1845), que nos llevó al desgarramiento de los Tratados de Guadalupe -Hidalgo (1848), aceleró el caos interior. La felonía de Paredes Arrillaga -se levantó en plena guerra americana contra el gobierno de José Joaquín Herrera (diciembre de 1845)- veríase consumada al declararse presidente el rebelde (principios de 1846) e iniciar gestiones con el infante Enrique, cuñado de Isabel II, para el establecimiento en México de una monarquía. José María Yáñez, insubordinado en Guadalajara, y Mariano Salas, en México (4 de agosto), echaron por tierra al espurio Paredes Arrillaga, declararon a Santa Anna jefe de los comprometidos y desconocieron las constituciones de 1836 y 1843 y válida la federalista de 1824, convocando de inmediato a un congreso constituyente. Plan de La Ciudadela fue llamado el texto que justificara la insurrección. Valentín Gómez Farías, vicepresidente, se hizo cargo del gobierno porque Santa Anna decidió marchar contra las fuerzas agresoras. Ya uno de los jefes del movimiento, Mariano Salas, había puesto en marcha la carta federalista al acordar la desaparición de las asambleas departamentales, del Consejo de Gobierno y la continuación de los gobernadores, ya de los estados, con un carácter provisorio.<sup>31</sup>

30 *Carta dirigida al Excmo. Sr. Presidente de la República sobre la necesidad de buscar en una Convención al Posible Remedio de los Males que aquejan a la República y Opiniones del autor acerca del mismo asunto*, México, Ignacio Cumplido, 1840.

31 El Plan de Salas y el decreto de 22 de agosto, en *Colección de leyes fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 280-286.

Unos meses antes (febrero de 1847), Gómez Farías fue víctima del motín de los polkos organizado por el clero y los conservadores en protesta contra las medidas adoptadas por la administración –ocupación de bienes eclesiásticos y contratación de recursos– con el fin de allegarse capitales para el financiamiento de las actividades bélicas. Polkos fue el nombre que el pueblo dio a los batallones de aristócratas y señoritos destinados a la lucha en Veracruz. Sus escándalos en la capital tuvieron éxito: Santa Anna volvió a la presidencia (20 de marzo), purgó al vicepresidente, anuló el mandamiento de ocupación y recibió a cambio un crédito de la Iglesia.

## VI. Acta de Reformas y dictadura de 1853

Una vez instalado solemnemente el Congreso (6 de diciembre de 1846) decretó el Acta Constitutiva y de Reformas (18 de mayo de 1857), publicada tres días después. En la sesión de juramento del Acta estuvieron José Joaquín de Herrera como presidente del Congreso, Santa Anna en su calidad de presidente de la República y Juan N. Gómez Navarrete, presidente de la Suprema Corte de Justicia. El Acta consta de dos partes, la de restauración del sistema federal conforme al Acta Constitutiva y Constitución Federal de 1824, y la de reformas en 30 artículos. Destacan en la nueva ley suprema los siguientes puntos: 1. La expresa voluntad de constituir un gobierno nacional federativo en los términos del Acta y Constitución de 1824. 2. El estado religioso igual que en el texto de 1843 y con más o menos restricciones en los anteriores, causa la suspensión de derechos ciudadanos (artículo 3). 3. Ordénase la sanción de una ley que garantice los derechos del hombre que la Constitución reconoce, y que establezca los medios para hacerlos efectivos (artículo 5). Se trata de una de las fuentes más importantes del juicio de amparo. En el artículo 25 atribúyese a los tribunales de la Federación la facultad de amparar a cualquier habitante de la República en los derechos que le concede la Constitución y las leyes constitucionales, contra los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación y de los estados (sorprende la ausencia del Poder Judicial), otorgándole su protección contra el acto reclamado, sin hacer declaraciones generales respecto de la ley o la acción transgresora de las garantías. La ley referida antes tendría el carácter de constitucional (artículos 5 y 27).<sup>32</sup> 4. Se crea el estado de

<sup>32</sup> Cf. Rabasa, Emilio, *El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión*, París-México, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1919, pp. 157-169. Vallarta, Ignacio, "El juicio de amparo y el *Wright of Habeas Corpus*", *Obras completas*, primera serie, México, 1896. Barragán, Barragán, José, *Algunos documentos para el estudio del origen del juicio de amparo*, México, UNAM, 1980, pp. 193, donde aparece el Proyecto de Reformas, de Mariano Otero, cuyo artículo 19 es el antecedente del 25 del Acta. Tena Ramírez, Felipe, "El amparo mexicano, medio de protección de los derechos humanos", en Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la Instalación de la Suprema Corte, *El amparo mexicano y los derechos humanos*, México, 1975, pp. 35-38

Guerrero con los distritos de Acapulco, Chilapa, Taxco, Tlapa y la municipalidad de Coyucan pertenecientes, los tres primeros, al Estado de México, el cuarto, a Puebla, y la quinta, a Michoacán, condicionando la erección al consentimiento de las legislaturas de estos Estados (artículo 6). 5. Mantiénese en el Senado el ya conocido criterio de introducir en su seno personas nombradas por otros órganos del Estado —Cámara de Diputados y Suprema Corte de Justicia—, y el de elegirlos entre quienes hayan desempeñado altos cargos burocráticos (artículos 8 y 10). 6. El juicio político es regulado en los artículos 12 y 13. 7. Se derogan los artículos que en 1824 instituyeron la vicepresidencia de la República (artículo 15). 8. Aunque sanciónase la posibilidad de elección directa de las autoridades (artículo 18), las leyes reglamentarias de la época no lo hicieron (Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, de 3 de junio de 1847, y Ley sobre Elecciones de los Supremos Poderes de 15 de mayo de (1849).<sup>33</sup> 9. Sanciónanse los principios de legalidad y estado de derecho (artículo 21), y la reclamación sobre inconstitucionalidad de una ley del Congreso (artículos 23 y 24). 10. Se adopta un método flexible en la reforma constitucional (artículo 28), y prohíbese la alteración de los que establecen la independencia nacional, el gobierno republicano representativo, popular y federal, y la división de los poderes.

Bajo la sombra de Santa Anna volviöse a quebrantar con el Plan de Jalisco (20 de octubre de 1852) y el convenio suscrito por los rebeldes del propio Jalisco y la división Lombardini (6 de febrero de 1853) la legalidad institucional. Ya el presidente Mariano Arista había renunciado a su alto cargo (6 de enero de 1853), entregando el mando a Juan B. Ceballos como presidente de la Suprema Corte. Ceballos disolvió el Congreso (19 de enero), adhiriéndose al Plan de Jalisco. Manuel María Lombardini asumió el Poder Ejecutivo (7 de febrero); Santa Anna fue declarado presidente electo (17 de marzo); tomó posesión (20 de abril); y dos días después publicó el decreto de Bases para la Administración de la República, hasta la Promulgación de la Constitución, que reglamentan el gobierno general en la sección primera, un consejo de Estado, en la sección segunda, y el gobierno del interior, en la sección tercera. Además de Santa Anna, el decreto apareció firmado por Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz como titulares de los ministerios de Estado.<sup>34</sup>

Hay quienes sugieren que la muerte de Alamán (2 de junio) facilitó la conducta arbitraria y beleidosa de Santa Anna, mas si en cuenta se tienen las

<sup>33</sup> Secretaría de Gobernación, *Legislación electoral mexicana, 1812-1973*, México, 1973, pp. 120-123.

<sup>34</sup> "El Plan de Jalisco, el Convenio entre los rebeldes de Jalisco y la División Lombardini y las Bases para la Administración de la República", *Colección de leyes fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 300-315.

anteriores experiencias del propio personaje resulta dudoso que el autor de las *Disertaciones históricas* hubiera podido menguarlas en lo que sería la última tiranía del siniestro dictador –no se olvide la venta de La Mesilla–.

## VII. De Ayutla a la Constitución de 1857

La guarnición del pueblo de Ayutla, al mando de Florencio Villarreal, rebelaría contra la administración santannista (10. de marzo de 1854), cuyo plan redactado en nueve puntos desconoció al régimen (punto 1) y acordó la convocatoria de un congreso extraordinario y constituyente de la nación como república representativa y popular (punto 5). Con las modificaciones que al de Ayutla introdujo el Plan de Acapulco (11 de marzo) sumáronse al levantamiento Ignacio Comonfort, Juan Álvarez, Tomás Moreno y otros liberales de la época. Santa Anna, derrotado en poco más de dieciséis meses de lucha, abandonó la presidencia (8 de agosto de 1855), huyó a Veracruz y se embarcó rumbo a La Habana. Las postreras resistencias de Haro y Tamariz y Manuel Doblado no impidieron la victoria de los ayutlenses. Juan Álvarez fue designado presidente interino en Cuernavaca, formó su ministerio con Melchor Ocampo, Benito Juárez, Guillermo Prieto, Miguel Arrijoja e Ignacio Comonfort. De inmediato sería convocado el congreso constituyente. Algo más de dos meses adelante renunció Álvarez, e Ignacio Comonfort lo sustituyó con los siguientes ministros: Luis de la Rosa, Ezequiel Montes, José María Lafragua, Manuel Payno, Manuel Siliceo y José María Yáñez. Era Evidente en este momento la enorme influencia que en lo sucesivo tendría la generación reformista.

Ni el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (15 de mayo de 1856), propuesto por José María Lafragua y los moderados del gobierno como una posible nueva Constitución, ni el intento de reestablecer la carta de 1824, menguaron el ímpetu liberal.<sup>35</sup> El ánimo innovador fue mayoritario, y la carta prefigurada en el Plan de Ayutla sería, al fin, sancionada el 5 de febrero de 1857 y publicada a los siete días.

Ciento veintiocho artículos distribuidos en ocho títulos, más un artículo transitorio, forman el código de 1857, cuyas características sobresalientes caben en los siguientes apartados:

1. Hay una sistemática declaración de los derechos del hombre, sin preceden-

<sup>35</sup> "El Estatuto Orgánico y el Discurso de José María Lafragua", *Colección de leyes fundamentales...*, *op. cit.*, pp. 323-343. Cf. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, *op. cit.*, pp. 78 y 79, donde aparece una breve relación sobre el debate relacionado con el intento de revalidar la Constitución de 1824.

tes en los textos anteriores. Señalemos los de mayor significación: *a)* La libertad de enseñanza rompe con el monopolio clerical de la educación. *b)* La libre manifestación de las ideas y la libertad de imprenta, defendida brillantemente por Francisco Zarco al debatirse el artículo 14 del proyecto.<sup>36</sup> *c)* La extinción de títulos nobiliarios, prerrogativas, honores hereditarios, leyes privativas y tribunales especiales, exceptuando el fuero de guerra. Se recogió el espíritu del artículo 42 de la Ley Juárez (22 de noviembre de 1855) en lo relativo al fuero eclesial. *d)* La prohibición de celebrar convenios que sacrifiquen la libertad del hombre, sea por trabajo, educación o voto religioso, o en los que se pacte su proscripción o destierro, consagrándose de este modo la libertad del trabajo y su justa retribución. *e)* Los artículos 17 al 24 reglamentan las garantías de los indiciados o encausados por presunta responsabilidad criminal, la prohibición de privar de la libertad por deudas civiles o por delitos que no merezcan pena corporal; queda abolida, por otra parte, la de muerte, con las excepciones comprendidas en el artículo 23. *f)* La protección a la propiedad privada y la exclusión de las corporaciones civiles o eclesiásticas de la potestad legal de adquirir o administrar bienes raíces, exceptuando los destinados a su servicio o finalidades. Quedó incorporada, de esta manera, en la carta suprema, la Ley Lerdo (25 de junio de 1856).<sup>37</sup> *g)* Además de prohibirse los monopolios y estancos (sólo autorizaríanse la acuñación de moneda, los correos y los privilegios transitorios de inventores o perfeccionadores de alguna mejora), en el artículo 29 se prevén las situaciones especiales en que procede la suspensión de garantías.

2. Los artículos 101 y 102 protegen tanto las garantías individuales, contra actos de autoridad o leyes que las violen, como la soberanía estatal y la autoridad federal si los actos y leyes de éste vulneran o restringan la soberanía de los estados o cuando los actos y leyes locales invadan la esfera de la segunda. El recurso de amparo, ya apuntado en el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas (1847), está consignado en lo fundamental en el artículo 102.<sup>38</sup> La primera ley reglamentaria del procedimiento de garantías es de 30 de noviembre de 1861, de acuerdo con el proyecto Dublán, presentado al Congreso en la sesión de 9 de julio de 1861; fue derogada por la de 19 de enero de 1869.

3. Con el artículo 123 y las garantías de libertad, el Estado dejó de ser confesional, acatando la filosofía del movimiento liberal. Ninguna de las anterior-

<sup>36</sup> Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, edición facsimilar, estudio preliminar de Horacio Labastida, México, Cámara de Diputados, 1990, t. I, sesión de 25 de julio de 1856, pp. 744 y ss.

<sup>37</sup> Artículo 23 del proyecto, en Zarco, Francisco, *Historia...*, t. II, pp. 149-150

<sup>38</sup> Artículos 100 y 101 del proyecto reformado y su discusión, en Zarco, Francisco, *Historia...*, t. II, pp. 497-510

res constituciones había dado un paso tan significativo en el camino de la modernización del país. La no confesionalidad admitida en la asamblea –sesiones de los últimos días de julio y primeros de agosto, 1856–, no llevó al reconocimiento y declaración explícita de la tolerancia de cultos propuesta en el artículo 15 del proyecto. Sin embargo, más temprano que tarde se admitiría, según visión profética del ilustre Zarco, en la Ley de 4 de diciembre de 1860. Haríase constitucional el derecho a la libertad de creencias en las adiciones y reformas (25 de septiembre de 1873) a la carta magna, durante la administración de Sebastián Lerdo de Tejada.

4. Hay señalados avances ciudadanos. Se otorgó el derecho al sufragio universal a los casados si habían cumplido dieciocho años de edad, y a los solteros de veintiuno (artículos 34 y 35), y se abrogó el voto pasivo censatario (artículos 56, 77 y 93; sólo los candidatos a ministros de la Suprema Corte requerían instrucción en la ciencia del derecho). José María del Castillo Velasco, entre otros, congratularíase con la decisión de la Constituyente; <sup>39</sup> en cambio, Emilio Rabasa la censura por no exigir siquiera el saber leer y escribir previsto en el proyecto. Tal medida, agraga, entregó al ciudadano y su voto en manos de elites gubernamentales y no gubernamentales que indujeron en su favor un falsificado sufragio que les permitiera el acceso al poder entre aparentes galas democráticas. <sup>40</sup>

5. Ratifica los conceptos clásicos de soberanía popular y república representativa, democrática y federal; divide el poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, recobrando para el primero la tesis del Decreto de Apatzingán, o sea la de un colegio unicameral de diputados elegidos indirectamente, cada dos años, en número de uno por cuarenta mil habitantes o fracción superior a veinte mil; si el territorio tuviera una población inferior al mínimo indicado, nombrará un diputado. La diputación permanente compuesta por un diputado por estado y territorio, designada por el Congreso la víspera de la clausura de sesiones, lo representará durante los recesos. El 6 de noviembre de 1874 se reformó la organización unicameral al instituirse el Congreso con dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores. Los partidarios de este sistema argumentaron que su operación asegura una mejor elaboración de las leyes: la supervisión recíproca de las cámaras garantiza un máximo acierto posible en la gestación de las normas. Otros estimaron que el Senado sería una institución obliterante y mediatizadora de la voluntad popular, representada por los diputados.

El Poder Ejecutivo fue depositado en un presidente de los Estados Unidos

<sup>39</sup> *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Imprenta del Gobierno, 1870, pp. 86-89.

<sup>40</sup> *La Constitución y la dictadura*, *op. cit.*, pp. 161 y ss.

Mexicanos, elegido indirectamente y en escrutinio secreto, en los términos de la ley electoral: duraría cuatro años, sería suplido temporalmente por el presidente de la Suprema Corte o por uno electo en las faltas absolutas. El despacho de los negocios estaría a cargo de secretarios responsables, cada uno de cierto ramo de la administración. El acto presidencial, para validarse, requeriría de la firma del respectivo secretario, obligado a informar al Congreso del estado de los negocios que atiende.

El Poder Judicial fue discernido en la Corte Suprema de Justicia y los tribunales de distrito y circuito. Once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general compondrían la Corte, cuyos miembros, elegidos indirectamente, durarían seis años. Delégase en una ley la reglamentación de los tribunales de circuito y distrito. La vigente entonces fue promulgada el 23 de noviembre de 1855. Por considerarlos subalternos de la Corte, los jueces de distrito y magistrados de circuito no eran nombrados por elección.

6. Los títulos V y VI regulan, el primero, las entidades federativas, sus facultades, prohibiciones y sus relaciones entre sí y con la Unión; y el segundo, entre otros mandamientos, ratifica el principio del artículo 126 que declara ley suprema la Constitución, las leyes sancionadas por el Congreso y los tratados internacionales. El título VII crea un mecanismo flexible en la reforma constitucional: se requiere que el Congreso la acuerde con el voto de dos terceras partes de los diputados presentes, y que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas estatales.

7. El artículo 123, único del título VIII, adoptó el principio de la inviolabilidad de la Constitución, y el transitorio, que ordenó el solemne juramento, señalaría -con excepción de lo relativo a elecciones de los poderes federales y estatales- el 16 de septiembre de 1857 como el punto de partida de su vigencia, día en que instalaría el *primer congreso constitucional*. Precisamente esta disposición explica que la numeración ordinal que acompaña desde entonces a las legislaturas haya empezado con la Constitución de 1857 y no con las anteriores.

## VIII. Crisis del régimen liberal, porfiriato y Constitución de 1917

El golpe de Estado que con Félix Zuloaga organizó Ignacio Comonfort unos días después de haber tomado posesión de la presidencia, al adherirse al Plan de Tacubaya (17 de diciembre de 1857), condicionaría la presidencia provisional de Benito Juárez, legitimada en su calidad de presidente de la Suprema Corte (11 de enero de 1858), la cruenta Guerra de Tres Años, y las Leyes de Reforma

(1859), que liquidaron la estructura de la persistente sociedad de fueros y privilegios.<sup>41</sup>

Ni la caída del usurpador Miguel Miramón en Calpulalpan (22 de diciembre de 1860) ni la reinstalación del gobierno en la capital (1o. de enero de 1861) asegurarían la paz. El proyecto imperial de Napoleón III, decidido a coronar en México a Maximiliano, y la nacionalización de las tierras comunales de los campesinos, fueron algunas de las raíces de la grave inestabilidad de aquellos años. Juárez, ya presidente constitucional desde las elecciones de 1861, obtuvo la prórroga de su mandato en 1865 por la imposibilidad de organizar los comicios, pero tal decisión mostró el íntimo resquebrajamiento del partido liberal. Jesús González Ortega llamó a la prórroga “golpe de Estado”, por considerar que el término del periodo presidencial y la imposibilidad de nuevas elecciones no justificaban tal prórroga, y sí la sustitución interina del titular del Ejecutivo por el propio González Ortega como presidente de la Corte, en los términos del artículo 82 constitucional.<sup>42</sup>

Napoleón desocuparía México por efecto de la amenaza prusiana, las reclamaciones estadounidenses y la heroica resistencia de los mexicanos; y Maximiliano, que ocupó el castillo de Chapultepec en 1864, fue derrotado en Querétaro y restaurada la República el 15 de julio de 1867. Las elecciones de agosto llevaron otra vez a Juárez a la presidencia, mas los errores cometidos fracturaron definitivamente a los liberales en facciones porfiristas, lerdistas y juaristas. La última reelección de Benito Juárez (periodo 1871-1875) produjo los distintos levantamientos militares que conjuntáronse en el pronunciamiento de Porfirio Díaz y el Plan de La Noria (8 de noviembre de 1871). Era la no reelección la oferta central del movimiento. Las insurrecciones fueron vencidas, y al año siguiente de la elección Juárez murió por infarto cardiaco (18 de julio de 1872). El interinato fue cubierto por Sebastián Lerdo de Tejada en su calidad de vicepresidente, y luego lo fue constitucional para el cuatrienio 1872-1876. Su reelección provocaría la rebelión de Porfirio Díaz con el Plan de Tuxtepec, y de José María Iglesias, que por ser presidente de la Corte pretendíase legítimo sucesor. Triunfó Díaz sobre el gobierno, y el aspirante asumió interinamente la presidencia y en 1877 la titularidad constitucional, de acuerdo con los comicios de ese mismo año.

Distínguense en el porfiriato dos etapas. La autocrática o régimen del hom-

41 Cf. Gutiérrez, Blas José, *Leyes de Reforma*, México, Imp. de El Constitucional, 1868-1869, III t. en 5 v. Bulles, Constantino, “Historia del segundo imperio francés”, en Guillermo Oncken, *Historia universal*, t. XII, especialmente capítulos 11 y 16.

42 González Ortega, José, *El golpe de Estado de Juárez. Rasgos biográficos del general Jesús González Ortega*, México, A. del Bosque-Impresor, 1941, tercera parte pp. 203-376.

bre fuerte coincide con los años en que Díaz rodéase de los viejos liberales, y la plutocrática, o sea aquella en que conserva una dirección política sujeta a la hegemonía económica del círculo de inversionistas extranjeros y asociados nacionales. Quizá la crisis de 1892 y el ascenso de José de Ives Limantour, al Ministerio de Hacienda marquen el parteaguas que separa esos dos momentos en la vida porfiriana. Asentaríase el primero en las clases latifundistas enriquecidas con los bienes del clero. El segundo, en la creciente dependencia de las subsidiarias y sus auxiliares empresariales del interior.

La configuración del gobierno del hombre fuerte indujo reformas constitucionales. La primera —5 de mayo de 1878— ajustó el artículo 78, abierto a la reelección presidencial, al artículo 2 del Plan de Tuxtepec reformado: el titular del Ejecutivo no podrá ser reelecto para el periodo inmediato. El artículo 79, remodelado —3 de octubre de 1882—, excluyó al presidente de la Corte como suplente del presidente en las faltas temporales y absolutas, y otorgó esta función a quien hubiera sido presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente en su caso, el mes anterior a aquel en que ocurriese la falta. Nueva transformación registraríase —21 de octubre de 1887— al autorizarse por una sola vez la reelección del presidente. Vuélvese a la reelección indefinida, según el artículo 78 original, en la reforma de 20 de diciembre de 1890. En plena edad de oro —24 de abril de 1896—, el porfiriato muda las suplencias: en las faltas absolutas, con excepción de la que proceda de renuncia, y en las temporales, con excepción de la originada en licencia, se encargará del Ejecutivo el secretario de Relaciones Exteriores y si no lo hubiere o estuviere impedido, el de Gobernación. El último periodo administrativo que ejerció Díaz fue de seis años por virtud de la reforma de 6 de mayo de 1904.

En lo económico resultaron trascendentales los siguientes mandamientos. Las leyes de Colonización (1883) y de Enajenación y Ocupación de Terrenos Baldíos (1894) fueron aplicadas para ampliar y reafirmar el sistema latifundista en el campo. El código minero de 1884 y la ley minera de 1909 entregarían al dueño del suelo la propiedad del subsuelo, cediendo así a los concesionarios las facultades que requerían para explotar y aprovechar al máximo los hidrocarburos y otros recursos demandados por la actividad industrial. En estas medidas apoyaríanse después quienes con el pretexto de la retroactividad bloquearon la puesta en marcha del artículo 27 de la Constitución de 1917.

Contra la autocracia porfirista y su política de sujeción nacional a la oligarquía y al capitalismo extranjero, la Revolución proclamó las banderas de sufragio efectivo y no reelección —Plan de San Luis Potosí (1910)— y justicia social —Manifiesto del Partido Liberal (1906) y Plan de Ayala (1911)—. Como estos dos

proyectos excedían los límites de la Constitución de 1857, Venustiano Carranza convocó al Constituyente que en Querétaro sesionó entre el 21 de noviembre de 1916 y 31 de enero de 1917.<sup>43</sup>

Un epítome de la Constitución de 1917 podría caer en los siguientes puntos:

*Primero.* En la sesión de 6 de diciembre de 1916, luego de integrada la comisión de Constitución por Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, de la que sería presidente el segundo de los mencionados, se dio lectura al proyecto de Constitución de Venustiano Carranza. Se trata de un texto de 132 artículos distribuidos en ocho títulos y nueve artículos transitorios que recogen la concepción republicana, federalista y representativa de las constituciones de 1824 y 1857, las demandas de transformación del sufragio indirecto en directo en la elección de diputados, senadores y presidente de la República, la no reelección de este último y los principios de las Leyes de Reforma: enseñanza libre, laica y gratuita en el nivel primario, tolerancia religiosa, no reconocimiento de órdenes monásticas, prohibición de fueros y privilegios, proscripción del culto público y de la capacidad de adquirir o administrar bienes raíces en las corporaciones e instituciones religiosas, salvo los destinados a su servicio u objeto.

*Segundo.* Hay una exposición sistemática de las garantías individuales. El artículo 27 protege la propiedad y remite a una ley lo relacionado con la reforma agraria, y el 4 garantiza la libertad de trabajo sin decir nada sobre los problemas obrero-patronales. En las secciones II, III y IV, título primero, reglántanse las calidades de mexicano, extranjero, ciudadano y sus respectivos derechos y obligaciones.

*Tercero.* Nada novedoso hay en el tratamiento de la soberanía, la forma de gobierno y la división de poderes. La elección de los miembros de la Suprema Corte es indirecta porque la hace el Congreso compuesto por miembros elegidos por los ciudadanos; los magistrados de circuito y los jueces de distrito son designados por la Corte. Los artículos 103 al 107 definen las atribuciones de la jurisdicción federal en conflictos entre los poderes de la Federación y en materia de violación de garantías individuales por leyes o actos de autoridad. La organización de las entidades federativas es una réplica de la federal. En reformas constitucionales se adopta una solución flexible, y en las disposiciones transitorias sugiérense medidas de ajuste en la implantación de la nueva carta.

<sup>43</sup> Palavicini, Félix F., *Un nuevo Congreso Constituyente*, Veracruz, 1915

*Cuarto.* Con acierto, L. Melgarejo Randolph y J. Fernández Rojas<sup>44</sup> hacen una separación entre la obra de Carranza, que incluye el ya citado proyecto constitucional, y la del Constituyente, o sea la llamada por algunos “carta de los derechos sociales”. El artículo 27 constitucional, su obra maestra: *a)* Recobra en la nación el derecho eminente sobre los recursos del territorio y levanta así una recia defensa contra su aprovechamiento indebido o abusivo por parte de subsidiarias extranjeras o monopolios locales. Echa además las bases para la restauración del dominio nacional sobre los que se hubiesen entregado ilícitamente. Las propiedades social y particular tendrían un carácter derivado frente a la nacional. *b)* A nivel constitucional redistribuye la propiedad. La nacional o propiedad que la nación se reserva para sí, administrada por el Estado, con objeto de preservar su soberanía y estimular el desarrollo de la sociedad. La social, para reivindicar los derechos que fueron arrebatados al pueblo durante la dictadura y procurar la elevación de sus niveles de vida. Por último, la propiedad privada, destinada a la explotación particular y empresarial de bienes y servicios en la medida en que no afecte los intereses generales. En estas tres maneras de propiedad redistribuida fundaríase una economía nacional próspera y equitativa, de acuerdo con la justicia social exigida desde la insurgencia morelense.

Por ser una propiedad derivada, la nación puede imponer a la particular las modalidades que convengan al interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza y cuidar de su conservación. *c)* Se elevó a norma constitucional la ley agraria de 6 de enero de 1915, sugerida por Luis Cabrera y decretada por Carranza en lo que hace a restitución y dotación de tierras a los campesinos, y se autorizó además el fraccionamiento de latifundios en el propósito de desarrollar la pequeña propiedad, el ejido, la creación de centros de población agrícola, así como en el de fomentar la agricultura y evitar la destrucción de los recursos naturales. En estos mandamientos vertébrase la reforma agraria. *d)* Decláranse inalienables e imprescriptibles las propiedades de la nación; se establecen las condiciones que deben satisfacer las concesiones a particulares o sociedades civiles o comerciales. *e)* Los mexicanos por nacimiento o naturalización pueden adquirir tierras y aguas, y los extranjeros si aceptan considerarse nacionales respecto de los bienes que pretendan adquirir y de no invocar la protección de sus gobiernos (cláusula Calvo). Ni en las fronteras —en una faja de cien kilómetros— ni en las playas —en una de cincuenta— podrán los

<sup>44</sup> *El Congreso constituyente de 1916 y 1917*, México, Talleres Gráficos de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, 1917, capítulos 5 y 6.

extranjeros adquirir dominio directo sobre tierras y aguas. f) Se reafirman los principios de las Leyes de Reforma en el artículo 130 constitucional al tenor de la tesis adoptada en la reforma de 25 de septiembre de 1873 que incorporó esas leyes a la Constitución de 1857. Los estados, Distrito Federal, territorios-ahora no hay ninguno- y municipios podrán adquirir y poseer los bienes indispensables a su servicio. g) Se sanciona la expropiación de bienes por utilidad pública, indemnizándolos, y se declaran nulas las afectaciones que por aplicación de la Ley Lerdo (25 de junio de 1856) hayan sufrido condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y otras poblaciones, así como las resoluciones que en lo sucesivo tengan iguales efectos, ordenándose su restitución en los términos de la ya citada ley de 1915; si no hubiese lugar a restitución, las comunidades mencionadas serán dotadas. Se trata, en realidad, de compensar, aunque no de manera cabal, los graves daños que sufrieron estas comunidades por la aplicación indiscriminada, *liberal*, de la desamortización. Se faculta a los congresos federal y estatales para expedir leyes reglamentarias del fraccionamiento de los latifundios, sujetando tales facultades a las condiciones que señala la propia Constitución. h) Se reconoce y sanciona el derecho comunal de las corporaciones de población sobre sus bienes o sobre los que se les restituyan.

Como el artículo 27 constitucional echa las bases de una reestructuración a fondo del derecho de propiedad, a fin de crear una nueva economía nacional próspera y justa, resulta la norma central en la edificación del Estado revolucionario exigido por el triunfo de las huestes levantadas contra Porfirio Díaz y Victoriano Huerta,<sup>45</sup> y esta importancia explica que el artículo 27 se haya convertido en el blanco de las fuerzas opositoras al cambio. Las remodelaciones y reformas impuestas desde su sanción están expuestas en los siguientes párrafos.

1. El 6 de diciembre de 1937 se adicionó la fracción VII con el derecho de los núcleos de población a disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que les pertenecieren o les hubieran sido restituidas.

2. Los decretos de 9 de noviembre de 1940 y 6 de enero de 1960, adicionado el 23 de diciembre del mismo año y luego el 6 de febrero de 1965, reformaron el párrafo sexto para precisar, entre otros aspectos, que en materia de petróleo y carburos de hidrógenos sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado pues su explotación corresponde *exclusivamente a la nación*. Igualmente, en energía eléctrica, sólo esta podrá generar, conducir, transformar, distribuir y abaste-

<sup>45</sup> Madrazo, Jorge, "Artículo 27", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, pp. 66-79.

cerla en el servicio público; tampoco habrá concesiones. Además, únicamente a la nación corresponde el aprovechamiento de los combustibles nucleares en la generación de energía nuclear, y regulará sus aplicaciones en otros propósitos, en la inteligencia de que el uso de esa energía será para fines pacíficos.

3. El 12 de febrero de 1947 sancionáronse las tan debatidas modificaciones a las fracciones X, XIV y XXV. La primera ordena que la unidad individual de dotación no sea menor de diez hectáreas de tierra de riego o humedad, o equivalentes. La segunda faculta a dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación con certificado de inafectabilidad, a promover amparo contra cualquier acto de privación de sus derechos. La tercera tiene varios propósitos: *a)* prohibir a las autoridades encargadas de la tramitación agraria, dictar medidas que lesionen a la pequeña propiedad, haciéndolos responsables de la concesión de dotaciones; *b)* elevar a nivel constitucional las cien hectáreas de la pequeña propiedad consideradas en el código agrario de la época, y las doscientas hectáreas en terrenos de temporal o agostadero si reúnen las particularidades señaladas en la ley. Pequeña propiedad ganadera es la que no excede de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor.

4. El 20 de enero de 1960 fue agregado el párrafo octavo para someter la zona económica exclusiva a la soberanía de la nación. Dicha zona es una extensión de doscientas millas náuticas medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

6. El 3 de febrero de 1983 se adiciona la fracción XX al artículo 27, en la que háblase del desarrollo rural *integral* de la sociedad rural. El Estado estaría obligado a promover tal desarrollo.

*Quinto.* El constituyente acordó la prohibición de los monopolios, los estancos, la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protecciones industriales, y señaló excepciones eludibles. Entre otras, las asociaciones de trabajadores y las sociedades cooperativas de productores. La primera rompe la tradición prerrevolucionaria de considerar monopolios a los sindicatos. La segunda abre las puertas a los productores decididos a eliminar, en los mercados extranjeros, la intermediación en la venta de sus bienes. El ejemplo fue la Comisión Reguladora del Precio del Henequén, fundada en Yucatán por Pino Suárez y Salvador Alvarado.<sup>46</sup>

El choque entre el libre mercado, contemplado por el artículo 28, cuya operación excluía al Estado, y a la realidad exigente de la intervención de éste,

46 González Oropeza, Manuel, "Artículo 28", *Constitución Política...*, *op. cit.*, p. 81.

llevaría a la reforma de 2 de febrero de 1983: fijación de precios máximos en el mercado del consumo popular; modalidades en la distribución de los bienes; protección a los consumidores; fundación de organismos y empresas para el manejo de las áreas estratégicas de la economía; y en actividades prioritarias, concesionamiento de servicios públicos o explotaciones de recursos del dominio federal; así como otorgamiento de subsidios a explotaciones prioritarias, en las condiciones del último párrafo del artículo. Una reforma singular por las circunstancias en que fue aprobada, al igual que su posterior derogación, fue la de 17 de noviembre de 1982; adicionó el párrafo quinto del artículo 28 con la nacionalización de la banca, derogada casi ocho años después (27 de junio de 1990).

*Sexto.* Regulación de las relaciones laborales y nivel de vida obrero fueron temas vivamente discutidos en las sesiones de 21 y 23 de enero (1917) del Constituyente. Al fin, ya formalizados en el artículo 123, sería éste aprobado por 163 votos, a las diez de la noche del citado 23, en sesión presidida por Luis Manuel Rojas. Con el proyecto de legislación obrera elaborado por el Primer Jefe, los estudios hechos por los diputados y la comisión, teniendo en cuenta documentos y debates, la Comisión de Constitución decidió formular sus conclusiones en una sección especial que llevaría el título "*Del trabajo y la previsión social*". Quedó a cargo del Congreso de la Unión y de las legislaturas estatales la expedición de las leyes y reglamentos del trabajo.

Las más importantes reformas al artículo 123 son las siguientes:

1. El decreto de 6 de septiembre de 1929 otorga a la Federación la exclusiva facultad de legislar en materia de trabajo, y declara de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

2. El 4 de noviembre de 1933 el tribunal laboral adquiere funciones de arbitraje, además de las conciliatorias.

3. El 31 de diciembre de 1938 se incluye a los obreros de establecimientos militares en el régimen laboral. Se suprimió el párrafo que los asimilaba al ejército en contravención, como lo observa Braulio Ramírez Reynoso,<sup>47</sup> del Estatuto Jurídico de los Empleados al Servicio de los Poderes de la Unión.

4. El 18 de noviembre de 1943 se trasladan las facultades legislativas, en materia del trabajo, de la fracción X del artículo 73 a la fracción XXXI del 123.

5. El 5 de diciembre de 1960 se agregan al texto constitucional, en el apartado B, los derechos laborales de los empleados de la Federación, Distrito Federal y los que antes fueron territorios. El apartado A comprende el texto anterior.

47 "Artículo 123", *Constitución Política...*, *op.cit.*, p. 304.

6. La reforma de 21 de noviembre de 1962, entre diversos mandamientos -la protección del trabajo de menores, por ejemplo- norma el monto de los salarios mínimos por zonas económicas y crea una Comisión Nacional para el estudio y determinación de utilidades distribuibles a obreros y cuantías de los dichos salarios mínimos, incluidos los profesionales.

7. La reforma de 14 de febrero de 1972 gestó el Fondo Nacional de la Vivienda (Infonavit). Con la reforma de 10 de noviembre de 1972, tal beneficio fue extendido a los empleados del Estado al instituirse el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (Fovissste) y el Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi).

8. El 31 de diciembre de 1974 se sancionó la protección de las mujeres en estado de gravidez y de los menores de dieciséis años.

9. La reforma de 9 de enero de 1978 incorpora el adiestramiento en el trabajo y para el trabajo a las masas obreras.

10. La reforma de 19 de diciembre de 1978 consagró el derecho al trabajo.

11. Diversas reformas han agregado y desagregado a los empleados bancarios en el apartado B, en función de la nacionalización y desnacionalización de las instituciones de crédito.

*Séptimo.* A pesar de que el *sufragio efectivo* fue bandera central del movimiento revolucionario, la Constitución de 1917 no reguló las elecciones de titulares de los órganos del poder, no obstante de insistentes gestiones ante el Primer Jefe para considerarlas en el proyecto que envió a los diputados. Entre esta ausencia de 1917 y el presente —han transcurrido alrededor de 74 años— hay cambios muy importantes.

1. A los dieciocho años, varones y mujeres son ciudadanos con voto activo. El pasivo para diputados requiere veintiún años; treinta para senadores; 35 años en el caso del presidente de la República, y para ministros de la Corte —nombrados por el presidente y aprobados en el Senado— no más de 65 años ni menos de 35.

Los ciudadanos deben inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, sufragar y desempeñar cargos de elección popular, de concejil municipal y de jurado. La pérdida y suspensión de la ciudadanía previstos están en la fracción B del artículo 37 y en el artículo 38.

2. Los partidos políticos son considerados de interés público por ser entidades que promueven la participación del pueblo en la democracia, contribuyen a la integración de la representación nacional y hacen posible el acceso de los ciudadanos al poder público. Olvidó el texto señalar que con sus programas e ideas concurren en la formación de la voluntad del Estado. Por estas razones, se autoriza un financiamiento de los requerimientos mínimos indispensables para la promoción y obtención del sufragio, comprendido el uso de los medios de

comunicación colectiva. Los partidos nacionales pueden competir en comicios estatales y municipales. En el libro segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), de 14 de agosto de 1990, reglámentanse estas disposiciones constitucionales.

3. Un agudo debate ha rodeado hasta ahora los párrafos 7, 8, 9, 10, 11 y 12 del artículo 41 en lo relativo a la autoridad electoral. La más generalizada crítica reconoce el interés público de la función electoral, postula que ésta debe cumplimentarse por un organismo de ciudadanos propuestos por los partidos políticos, o bien elegidos a través de sufragio, y rechaza la intervención directa del gobierno en su operación. La reforma constitucional de diciembre de 1990 declara sin embargo que las elecciones son una función estatal ejercida por el Legislativo y el Ejecutivo, con el auxilio de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, función desempeñada por un instituto con estas características: personalidad jurídica y patrimonio propios; autonomía en sus decisiones; estructurado con núcleos de dirección, ejecutivos y técnicos, y con los de vigilancia compuestos mayoritariamente por representantes de los partidos nacionales. El Instituto Federal Electoral está regulado en el libro tercero del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE). Su Instancia suprema es el consejo general, con un consejero del Poder Ejecutivo, el secretario de Gobernación como presidente, cuatro consejeros diputados y senadores, seis magistrados designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo, personeros de los partidos políticos, el director general y el secretario general (éstos con voz y sin voto). La Junta General Ejecutiva, el director general, y las direcciones —seis— de las distintas áreas del proceso electoral, son los órganos ejecutivos. Además, hay 32 delegaciones estatales divididas en trescientas subdelegaciones distritales para las elecciones uninominales; los distritos divídense en secciones que acogen, cada uno, casillas donde votan los ciudadanos. Los estados se agrupan en cinco circunscripciones plurinominales para efectos del sufragio de los diputados de representación proporcional; en las circunscripciones se mantiene la división distrital y seccional. En cada delegación y subdelegación hay un consejo local o distrital y una junta ejecutiva también local o distrital, extendiéndose así en el territorio la jurisdicción del Instituto. Las casillas, por último, son integradas en sus directivas con ciudadanos insaculados y capacitados en las juntas distritales ejecutivas.

4. Con objeto de mantener la legalidad de los procedimientos y resoluciones electorales se establecen —libro séptimo del COFIPE— las causas de nulidad de votaciones y los recursos de impugnación: administrativos, que resuelven órganos del propio Instituto Federal Electoral, y jurisdiccionales, desahogados en el Tribu-

nal Federal Electoral. Aclaración y revisión son los recursos administrativos que los ciudadanos y los partidos interponen en los dos años previos al proceso electoral contra actos que afecten, a los primeros, por inclusiones o exclusiones indebidas en la lista nominal de electores, o bien, a los segundos, por resoluciones o acciones de los órganos distritales y estatales del Instituto; además, los partidos pueden apelar contra las resoluciones de revisión o contra actos y decisiones de los órganos centrales del Instituto. Se establecen recursos procesales de apelación e inconformidad que resuelven las salas competentes del Tribunal; la inconformidad vale contra los cómputos de casilla, distrito, entidad federativa o circunscripción plurinominal, previa protesta. Al lado de los recursos se prevén sanciones por faltas administrativas.

5. Una sala central permanente, en el Distrito Federal, y cuatro regionales instaladas durante el proceso electoral con jurisdicción en el área de las circunscripciones plurinominales, componen el Tribunal. Cinco magistrados en la central, tres en cada regional y jueces instructores son el personal del Tribunal, cuyas resoluciones en una última y sola instancia ventilan en sesiones públicas; sólo las que se pronuncien con posterioridad a la jornada electoral serán revisadas y modificadas en los colegios electorales, de acuerdo con los artículos 60 y fracción I del 74 constitucionales. Al igual que los consejeros magistrados, los magistrados del Tribunal deben satisfacer los requisitos que se exigen a los ministros de la Corte. A propuesta del presidente son electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados; sin esta mayoría, la elección se hará con base en la insaculación de los propuestos.

*Octavo.* Destacan en el Poder Judicial las siguientes innovaciones.

1. La jurisprudencia obligatoria sancionada en varias reformas culminó en la actual fracción XIII del artículo 107, relacionado con el párrafo siete del diverso 94.

2. La reforma de 19 de febrero de 1951 es el antecedente de los tribunales colegiados y de los magistrados supernumerarios de que habla el primer párrafo del citado artículo 94. Estos suplen a los numerarios, en los términos del artículo 98. Los actuales tribunales colegiados de circuito tienen competencia para resolver la revisión contra sentencias de jueces de distrito en los casos aludidos en el párrafo final del apartado B, fracción VIII, artículo 107; son recurribles sus sentencias ante la Corte sólo si deciden sobre inconstitucionalidad de una ley o interpretación de un precepto constitucional. La institución de los tribunales colegiados ha contribuido al mejor acatamiento del párrafo segundo del artículo 17.

3. La suplencia de la queja, aceptada en 1917 en el juicio penal —indefensión del quejoso y aplicación indebida de una ley— es reconocida ahora con mayor

amplitud. En reforma de 19 de febrero de 1951 se consideró la suplencia contra leyes declaradas inconstitucionales en la jurisprudencia de la Corte o bien en materia de trabajo si la parte obrera es dejada sin defensa por violación manifiesta de la ley, o juzgada con leyes no aplicables al asunto. En reforma de 30 de octubre de 1961 dicha suplencia fue autorizada en la reclamación de actos que afecten en propiedades, posesiones y disfrutes de ejidatarios, comuneros y núcleos de población que guarden el estado comunal; no procede en estos casos ni el desistimiento ni el sobreseimiento por inactividad o caducidad de la instancia. Las reformas de 27 de febrero de 1974 previeron la suplencia en deficiencias de la queja en amparos contra actos que violen derechos de menores o incapacitados. Otras reformas cristalizarían al fin en el texto vigente en los párrafos 1, 2 y 3 de la fracción II, del artículo 107.

4. Hasta la fecha es discutida la reforma de 6 de diciembre de 1977, por virtud de la cual la Suprema Corte de Justicia fue facultada para practicar de oficio averiguaciones de hechos que transgredan el voto público si a juicio de la propia Corte pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Poner en conocimiento de los órganos competentes los resultados de la averiguación sería el único efecto de tal procedimiento. Los parciales de tal intervención y su alcance arguyen que la Corte, por naturaleza imparcial, únicamente esclarece con la verdad cualquier situación turbia y debatida por pasiones que suelen despertarse en torno a las cuestiones electorales. Otros piensan que tal potestad degrada la dignidad de la Corte al someterla a los "órganos competentes", y viola el principio de la división de poderes.<sup>48</sup>

5. Los artículos 73, fracción XIX-H, y 104, fracción I-B, sancionan las reformas de 25 de octubre de 1967, que echaron las bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo; sus resoluciones son recurribles ante los tribunales colegiados de circuito.

6. El artículo 105 faculta a la Corte para cuidar de la defensa y equilibrio de la constitucionalidad al resolver las controversias entre poderes. El 107, como ya se indicó, regula el amparo por violación de garantías individuales en los supuestos del artículo 103. Es otra forma de defensa constitucional en las relaciones de gobernantes y gobernados. El Ministerio Público de la Federación -artículo 102- interviene en los juicios de amparo salvo que estime que no hay interés general.

*Noveno.* El Poder Legislativo está compuesto de la Cámara de Senadores con 64 miembros, dos por cada estado, y la Cámara de Diputados con trescientos de

48 Barajas Montes de Oca, Santiago, "Artículo 97", *Constitución Política...*, op. cit., pp. 228-232.

mayoría relativa electos, con suplente, uno por cada distrito uninominal, y doscientos de representación proporcional elegidos por medio de listas regionales de circunscripciones plurinominales, en función de la votación recibida por cada partido.

La Cámara de Diputados se renueva cada tres años, y en la de Senadores se elige cada tres un senador por entidad para seis años. Los colegios electorales de las cámaras califican la elección de sus miembros. El capítulo segundo, título tercero, de la Constitución, regula en sus 27 artículos al Poder Legislativo: actividades, incluida la Comisión Permanente, potestades para legislar en el Distrito Federal y controlar o vigilar, trátase de la Cámara de Diputados o de la de Senadores, la marcha de los otros poderes a través de procedimientos como los siguientes: Contaduría Mayor, aprobación de presupuestos y cuenta pública, análisis de la política exterior, declaración de la desaparición de poderes en las entidades federativas, juicio político, investigación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y convocatorias de información a altos funcionarios del Ejecutivo, por ejemplo.

Aunque el gobierno del Distrito Federal es atribución del presidente, y la elaboración de sus leyes, del Congreso de la Unión, el 10 de agosto de 1987, al modificarse la fracción VI del artículo 73 en su base tercera, se instituyó una Asamblea, en el Distrito Federal, de representación ciudadana, con cuarenta miembros de mayoría relativa, elegidos en distritos uninominales, y 26 de representación proporcional, escogidos mediante listas sufragadas en una circunscripción plurinominal. El colegio electoral de la asamblea califica las elecciones. Los representantes duran tres años, tienen las facultades reseñadas en el párrafo sexto de la segunda parte de la base tercera, fracción sexta, artículo 73, entre las que destacan las de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía, proponer al presidente la atención de asuntos prioritarios, convocar a consultas públicas, e iniciar ante el Congreso leyes o decretos. La justicia en el Distrito Federal queda en manos de un Tribunal Supremo de Justicia, jueces de primera instancia y demás órganos determinados en la ley; el Ministerio Público estará a cargo de un procurador general dependiente del presidente. El libro octavo de COFIPE reglamenta lo relacionado con la Asamblea.

*Décimo.* Con excepción de la reforma de 22 de enero de 1927 que sancionó la reelección del presidente, por una sola vez, para el periodo mediano a aquel en que desempeñó el cargo, transgrediéndose el texto y el espíritu del artículo 83 aprobado por el Constituyente de 1917, el titular del Poder Ejecutivo no puede ser reelecto.

La violación en 1927 al principio de no reelección fue restañada el 29 de abril

de 1933 con el texto que hasta la fecha está vigente. Las experiencias históricas de José López de Santa Anna y Porfirio Díaz sustentan el emblema de *No Reelección* izado por Francisco I. Madero. La enorme fuerza gravitacional del presidencialismo en el coeficiente de la división de poderes es un problema que preocupa cada vez más a los estudiosos de la democracia mexicana. Muy significativas son las facultades del Ejecutivo consignadas en el artículo 89, y más aún cuando se reviste de las extraordinarias otorgadas por el Congreso; mas la gravedad es mayor al evaluar estos aspectos. Con la excepción formal en verdad de diputados, senadores y asambleístas, en el área federal las designaciones presidenciales —secretarios de despacho y otros miembros de zonas claves de la administración, ministros de la Corte y magistrados de los tribunales del Distrito Federal, aprobados otra vez formalmente por senadores y asambleístas— surgen núcleos vitales, y aun secundarios, en la práctica del gobierno, y la situación vuélvese más delicada si se recuerda que la mayoría de los legisladores federales y locales, de los gobernadores y presidentes municipales provienen de candidaturas postuladas por el partido político —Partido Revolucionario Institucional— que reconocen en el presidente a su *jefe nato*. Ahora bien, las semillas que se han echado ahora para cultivar un régimen competitivo y plural de partidos son esperanzadoras, pues hacia un futuro más o menos inmediato tales partidos propiciarían sin duda contrapesos y resistencias suficientes, en la sociedad civil, para revertir el orden prevaleciente ahora, en favor de una democratización de la sociedad política.

La elección directa, secreta y universal del presidente es calificada por la Cámara de Diputados erigida en colegio electoral. El presidente, en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, presenta un informe por escrito sobre el estado que guarda la administración pública. Además de jefe de las fuerzas armadas y de disponer, en su caso, de la guardia nacional, encauza la política interior y dirige la exterior en los términos de la fracción X del artículo 89. En esta materia, aparte de ratificar los tratados y convenciones internacionales, el Senado puede analizar la política exterior del Ejecutivo, con base en los informes anuales que haya rendido, al igual que su secretario de Relaciones Exteriores, al Congreso.

*Decimoprimeramente.* Las responsabilidades de los servidores públicos, sanciones y juicio político, están previstos en el título cuarto vigente, en términos semejantes a los del mismo título aprobado por el Constituyente de 1917.

*Decimosegundo.* Los estados y municipios, que con las instituciones que junto con la Federación forman la República, reproducen en su régimen interior las estructuras esenciales de los poderes de la Unión. La representación proporcional en la elección de ayuntamientos y los diputados de minoría en las legislaturas

locales amplían el régimen democrático, al igual que lo hacen en materia hacendaria las participaciones federales.

*Decimotercero.* Cuatro cosas finales. El artículo 130 -recoge las leyes de Reforma (1859)-, no ha sufrido hasta la fecha cambio alguno desde 1917, a pesar de los embates en su contra del clero y otros sectores de la sociedad. Espéranse sin embargo reformas aún no definidas con claridad. El artículo 133 de la Constitución de 1917 declaró ley suprema de la Unión a la Constitución y leyes del Congreso que emanen de ella, y a tratados hechos o que hiciere el presidente con la aprobación del Congreso. Este texto sería reformado el 18 de febrero de 1934. Se requieren hoy, para la validez de los tratados internacionales, tres componentes: *a)* que hayan sido celebrados por el presidente; *b)* la aprobación del Senado —no del Congreso como antes—, y *c)* que los tratados estén de acuerdo con la Constitución. Los artículos 135 (reformado este el 21 de octubre de 1966) y 136 adoptan, el primero, una manera flexible en la reforma constitucional; y, el segundo, los principios de supremacía e inviolabilidad de la Constitución Política. El 8 de octubre de 1974 Quintana Roo y Baja California Sur adquirieron la calidad de estados de la Federación.

Meramente de paso anotaremos que el código sancionado el 5 de febrero de 1917, con la excepción de las disposiciones sobre elecciones de los poderes federal y estatales, no entró en vigor hasta el 1 de mayo de ese año, de acuerdo con el artículo 1 transitorio, fecha en la cual se instaló el Congreso y prestó la protesta de ley Venustiano Carranza como presidente de la República.