

## LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

SUMARIO: I. *La Constitución Política.* II. *La Constitución Económica.*  
III. *La Constitución Federal.*

### I. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

1. Sobre ninguna Constitución se ha escrito más que sobre la expedida en 1857. Aunque a primera vista nos separan más de un siglo y la propia Constitución vigente de 1917, la razón para su popularidad radica en que una gran parte del texto de esta última Constitución, toma las mismas palabras de la de 1857. Así, uno de los diputados constituyentes de 1916-1917, Paulino Machorro Narváez escribiría posteriormente que la actual Constitución es una versión reformada de la elaborada en 1857.

Por ello, para el conocimiento de nuestro régimen constitucional actual, es necesario comprender estos orígenes. La doctrina moderna de Derecho Constitucional se basa constantemente en los libros que, sobre todo a partir de 1870, se fueron publicando en torno a esa Constitución. La presencia de las obras de José María Lozano entre otros, así como las sentencias de José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, e incluso las críticas acerbas de Emilio Rabasa, todas ellas sobre la Constitución del medio siglo, constituyen sin duda la porción más representativa y elaborada de nuestra tradición jurídica y política.

No obstante, cada Constitución en México tiene su peculiar circunstancia y aunque las dos últimas constituciones federales en México tienen una gran afinidad, en la doctrina constitucional se ven separadas en cuestiones específicas.

2. Aunque la idea de una constitución y del régimen de un Estado de Derecho aparecen incontenibles en México hacia 1820, sobre todo por los folletos de José Joaquín Fernández de Lizardi, el *Pensador Mexicano*, y con la Constitución de 1824 se toman las decisiones fundamentales que México aún observa en su estructura política, como son la república, la representación política y el sistema federal; la Constitu-

ción de 1857 representa la culminación del concepto de supremacía constitucional, o como manifestaría José María Iglesias en 1876: sobre la Constitución nada, sobre la Constitución nadie. . .

Efectivamente, para 1856 el pueblo mexicano ya exigía que la ley determinara las facultades de las autoridades y este principio se convirtió en el rector de los trabajos del constituyente, ya que uno de sus anhelos fue el desterrar las dictaduras, y depositar el cúmulo de atribuciones y la soberanía en la función legisladora.

Asimismo, para 1856, año en que se instala el Congreso Constituyente, nuestro país ya había experimentado un primer imperio, el de Iturbide, con efectos desastrosos, una primera república federal con titubeantes esfuerzos y varias repúblicas centralistas, con grados cada vez mayores de centralización; y hasta ese año constituyente, México se había batido entre federalismo y centralismo, entre republicanismos y monarquismo.

Las revoluciones, cuartelazos y sublevaciones de la primera mitad del siglo XIX fueron legitimados en la pretensión de distintos cambios de regímenes constitucionales. Las constituciones fueron el primer objetivo de estos movimientos armados, sean de 1824 a 1836 o 1843. El concepto de reforma constitucional era absoluto y no como lo entendemos actualmente; si había que reformar una Constitución, como sucedió con la de 1824, había que expedir un nuevo texto, incluso diametralmente opuesto al anterior. No se concebían términos medios, pues las constituciones y sus reformas eran banderas de las facciones y partidos que por su naturaleza eran irreconciliables.

El último capítulo con esta tónica suicida lo escribió la Constitución de 1857 pues, a pesar del intento de los monarquistas para eliminarla con Maximiliano, ya las revoluciones y movimientos de la segunda mitad del siglo pasado se tenían que legitimar, como lo señalaría Daniel Cosío Villegas, en la propia Constitución. Así, con el paso del tiempo y de las sublevaciones, la Constitución se sacraliza, se convierte en la última razón para sustentar las causas populares y para señalar a los malos gobiernos. De la misma manera, los gobiernos institucionales se fundamentan y se tienen que convertir en garantes de esa Constitución. Así Benito Juárez y Venustiano Carranza coinciden en sus actos, aunque uno es el protector de la Constitución de 1857 y el otro se convierte en su reformador.

Este es pues, uno de los grandes méritos de la Constitución que comentamos, el de plasmar en la conciencia histórica de nuestro país la concepción de que el texto constitucional es la norma suprema del Estado y que, en consecuencia, según su último artículo, "no perderá

su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta".

3. También está implícito en el mérito de esta Constitución el hecho de que ante cualquier modificación o adecuación de su texto a las cambiantes circunstancias, se efectúe a través de reformas a su propio texto y no mediante cambios de constituciones; de esta manera, aunque supera la norma constitucional, ello no implicaba su petrificación, sino la flexibilidad suficiente para incluir las modificaciones necesarias. Así se actualizaba el texto sin alterar la tranquilidad política del país.

Se registraron 32 grandes reformas al texto de la Constitución de 1857 y eso configuró un caso insólito en nuestra historia política. Estas reformas fueron las siguientes:

- 3.1. 24 de enero de 1861 - Sobre las alcabalas o los impuestos interiores que cada Estado imponía dentro de su territorio a la circulación de mercancías procedentes de otros Estados.
- 3.2. 14 de abril de 1862 - Sobre alcabalas.
- 3.3. 29 de abril de 1863 - Establecimiento del Estado de Campeche.
- 3.4. 18 de noviembre de 1868 - Establecimiento del Estado de Coahuila.
- 3.5. 15 de enero de 1869 - Establecimiento del Estado de Hidalgo.
- 3.6. 16 de abril de 1869 - Establecimiento del Estado de Morelos.
- 3.7. 25 de septiembre de 1873 - Importantísima reforma por la cual se incorporan las Leyes de Reforma al texto Constitucional.
- 3.8. 13 de noviembre de 1874 - Gran reforma que reorganiza al Poder Legislativo, reinstaurando al Senado, y finca nuevos principios en sus relaciones con el Ejecutivo.
- 3.9. 5 de mayo de 1878 - Reección del Poder Ejecutivo.
- 3.10. 12 de mayo de 1882 - Sobre alcabalas.
- 3.11. 2 de junio de 1882 - Sobre facultades del Poder Legislativo.
- 3.12. 3 de octubre de 1882 - Sustitución presidencial.
- 3.13. 15 de mayo de 1883 - Libertad de imprenta.
- 3.14. 14 de diciembre de 1883 - Facultad de la Federación para Legislar sobre comercio.
- 3.15. 29 de mayo de 1884 - Facultades del Poder Judicial Federal.
- 3.16. 26 de noviembre de 1884 - Sobre alcabalas.

- 3.17. 12 de diciembre de 1884 - Instauración del territorio de Tepic.
- 3.18. 22 de noviembre de 1886 - Supresión definitiva de las alcabalas.
- 3.19. 21 de octubre de 1887 - Reección presidencial.
- 3.20. 20 de diciembre de 1890 - Reección presidencial.
- 3.21. 24 de abril de 1896 - Sustitución presidencial.
- 3.22. 1o. de mayo de 1896 - Federalización en materia de exportación e importación.
- 3.23. 10 de junio de 1898 - Trabajos obligatorios.
- 3.24. 22 de mayo de 1900 - Organización del Poder Judicial Federal.
- 3.25. 14 de mayo de 1901 - De la pena de muerte y de la capacidad patrimonial de las corporaciones.
- 3.26. 31 de octubre de 1901 - Facultades del Poder Legislativo Federal.
- 3.27. 18 de diciembre de 1901 - Prohibición a los Estados y representación poblacional de los diputados.
- 3.28. 24 de noviembre de 1902 - Instauración del territorio de Quintana Roo.
- 3.29. 6 de mayo de 1904 - Instauración de la vicepresidencia.
- 3.30. 20 de junio de 1908 - Facultades del Poder Legislativo Federal.
- 3.31. 12 de noviembre de 1908 - Sobre emigración e inmigración.
- 3.32. 7 de noviembre de 1911 - No reelección del Poder Ejecutivo.

Como puede apreciarse, los dos promotores más grandes de reformas en el texto constitucional de 1857 fueron Juárez y Porfirio Díaz. Los procedimientos y los objetivos de reformas fueron distintos. A Juárez le preocuparon las alcabalas y la división territorial del Estado Mexicano. A Díaz, en cambio, la concentración del poder en el Ejecutivo Federal fue su tónica, así como la reelección y sustitución presidenciales. Juárez en 1867 intentó la reforma constitucional por referéndum popular; en cambio, Díaz hacía sentir su poder político en el Congreso y en los Estados, con alianzas o amenazas, para hacer prevalecer sus proyectos de reforma constitucional.

4. Las reformas a la Constitución han sido un punto de crítica a las últimas dos constituciones mexicanas, sobre todo, con relación al argumento de la aparentemente inalterada Constitución de los Estados Unidos que, desde su promulgación en 1787, ha sufrido sólo 26 enmiendas formales, permaneciendo su texto original sin ninguna reforma durante los dos siglos de su vigencia. La importancia de este hecho, radica en que la constitución de ese país fue un modelo que en 1857 nuestros constituyentes tuvieron a la vista y llegaron a tomar textualmente algunos artículos.

La cuestión de las reformas ha sido exagerada por quienes desconocen tanto el sistema constitucional mexicano como el de los Estados Unidos. La Constitución del siglo XVII ha sido modificada a través de las interpretaciones que la Suprema Corte de ese país angloamericano ha elaborado en forma intensiva y hasta contradictoriamente. De esta manera, las reformas constitucionales se han hecho a través de interpretación judicial.

Con el sistema implantado en México por la Constitución de 1857, el legislador se convierte en el máximo órgano político y, su consecuencia, la ley en la más fiel expresión de esa supremacía. Todo debe hacerse constar en el texto de la ley, por ello, la Constitución al ser la suprema ley, en ella deben estar las decisiones políticas fundamentales y cualquier modificación debe constar en el texto, aprobada por el legislador constituyente y no a través de la interpretación de un poder ajeno a la legisferante.

Sin embargo, la idea más interesante al respecto es la influencia de la Constitución de los Estados Unidos en la Mexicana de 1857. Es sabido que, desde 1823, esa Constitución había sido traducida al español en México y que ya en la primera constitución mexicana de 1824 se había adoptado el sistema federal por su influencia.

Pero con la Constitución de 1857 esta influencia llega madura. Las principales obras explicativas de la realidad constitucional de ese país ya habían sido publicadas y conocidas. Las excelentes obras del francés Alexis de Tocqueville que fueron traducidas y divulgadas extensivamente. También las clásicas obras de la cultura jurídica anglosajona eran conocidas, empezando por los *Comentarios a las leyes de Inglaterra* de William Blackstone y las obras de Derecho Constitucional de los Estados Unidos, como los importantes *Comentarios* de Joseph Story.

Entonces, el Congreso Constituyente de 1856-1857 tuvo no sólo el texto traducido de la Constitución de los Estados Unidos con incertidumbre sobre el significado y límites de las instituciones adoptadas, como había pasado en 1824, sino que la mayoría de sus integrantes eran personas con los conocimientos suficientes sobre las disposiciones que tomaban de su modelo.

Aunque resulta muy difícil delimitar el alcance de las influencias de Constituciones y doctrinas de otros países, no podemos considerar que dichas influencias hayan sido ciegas, sin ninguna adaptación o transformación por parte de los estadistas mexicanos. Según podremos apreciar posteriormente, la institución de los derechos humanos, derivados

de un anhelo libertario, tuvo su máxima expresión en el ideal constitucional de 1857. La libertad, con natural al movimiento independentista de los insurgentes, no era un valor subyacente en la experiencia constitucional de los Estados Unidos y su factor de reforma, que ha sido la Suprema Corte de Justicia, precisaba en el mismo año de promulgación de nuestra Constitución del medio siglo, a través de la decisión *Diedd Scott v. Sanford*, la constitucionalidad de la esclavitud sobre la que basaba su economía el sur de ese país.

La esclavitud era tan repugnante para los mexicanos, a diferencia de nuestros vecinos, que el segundo artículo de la Constitución Mexicana ha sido desde 1857, el siguiente: "En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional recobran por ese sólo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes".

5. Procedemos ahora a referir los hechos históricos que propiciaron la promulgación de esta notabilísima Constitución. Lejos de las discusiones teóricas que provoca el texto de la Constitución de 1857, su origen histórico está inserto en una revolución que desterró finalmente la dictadura más burda de México, concebida por Antonio López de Santa Anna y su brillante colaborador, Teodosio Lares, que llegaron a monarquizar nuestra república.

López de Santa Anna después de la derrota en la guerra contra Estados Unidos va a Cuba, Jamaica y finalmente a Turbaco, Colombia. Allí espera ser llamado por última ocasión "para salvar el país". En 1852 gobernaba Mariano Arista con la inconformidad de los sectores conservadores y una falta de energía para enfrentar sus retos. El 26 de julio de 1852 al grito de "muera el gringo inventor de la policía" hubo un pronunciamiento en Guadalajara, comandado por el jefe de la guardia nacional en el Estado, José María Blancarte. El pretexto del pronunciamiento había sido la disposición del gobernador de Jalisco, Jesús López Portillo, para sustituir a la guardia nacional por la policía en el Estado. Los pronunciados llamaban a Santa Anna de su exilio para que restableciera el orden y la paz.

Otro levantamiento en La Piedad sucede el 9 de septiembre de 1852 dirigido contra el gobernador de Michoacán Melchor Ocampo por el coronel Francisco Cosío Balsamonde. Arista como presidente adoptó la posición de no intervenir en contra de las sublevaciones con base en la tesis de que se trataban de problemas o "cuestiones locales" como se determinó el llamarlas. La engañosa apariencia de ser pronunciamientos dirigidos inicialmente contra los gobernadores de los Estados alucinó al presidente Arista que pensó que la solución era no involu-

crarse; sin embargo, la intención final de estas sublevaciones orquestadas era la de imponer nuevamente a Santa Anna en la silla presidencial.

Esta intención se hizo explícita en la reunión que los conjurados tuvieron el 13 de septiembre de 1852 en el cuartel de San Francisco en Guadalajara en cuyo Plan se determinó la necesidad de que los titulares de los poderes federales cesaran en sus puestos y de que Santa Anna regresara al país. Posteriormente, el 20 de octubre del mismo año es modificado este plan en el Hospicio Cabañas y la segunda versión recibe el nombre de Plan del Hospicio. A este plan se unen pronunciamientos en Mazatlán, La Piedad, Aguascalientes, Tampico y Durango.

La falta de energía de Arista hizo que el 6 de enero de 1853 renunciara saliendo a la una y media de la mañana del Palacio Nacional en calidad de fugitivo. Quienes sucedieron a Arista fueron hombres de transición que prepararían el arribo de López de Santa Anna. El presidente de la Suprema Corte de Justicia, Juan Bautista Ceballos sustituiría inmediatamente a Arista.

Una de las primeras medidas de Ceballos para "reestablecer el orden" fue la disolución del Congreso de la Unión en donde había ilustres liberales. Guillermo Prieto narra la *sesión* repentina del 19 de enero de 1853 en donde el ejercicio irrumpe con cien elementos en ambas Cámaras del Congreso. Esa sesión sería la última para el Senado pues no volvería a abrir sus puertas sino hasta 1875 ya que la original Constitución de 1857 eliminaría el bicameralismo en el Poder Legislativo.

En la Cámara de Diputados se verificó una trifulca ya que las protestas de los diputados por la presencia del ejército en su recinto causó tal conmoción que el militar encargado de la operación tuvo que desplegar toda su energía para hacer desalojar a los diputados de su Cámara. Una página gloriosa de la historia parlamentaria mexicana se escribió cuando el liberal radical León Guzmán tomó la presidencia de la sesión, llamó a la calma y con dignidad, los representantes del pueblo desalojaron el recinto, no para claudicar sus funciones, sino para continuar sesionando en la casa de Melchor Ocampo.

Este golpe de Estado lo había motivado la firme posición del Congreso de no ceder a los principios constitucionales. De acuerdo al Plan del Hospicio, Ceballos había propuesto al Congreso que se convocara a una Convención integrada con dos representantes de cada Estado para que se reformase la Constitución de 1824 con su Acta de Reformas de 1847. Inmediatamente, León Guzmán presentó una acusación,

basada sobre todo en el artículo 28 del Acta de Reformas, que determinaba el procedimiento constitucional de reforma a la ley suprema, contra el presidente Ceballos y el oficial mayor, encargado del despacho de la Secretaría de Relaciones, José Miguel Arroyo, por haber propiciado una reforma constitucional a través de un procedimiento distinto.

Aunque en la clandestinidad, la acusación de Guzmán prosperó en el Congreso y declararon a Ceballos imposibilitado perpetuamente, basados en el artículo 99 de la Constitución de 1824 y nombraron presidente al gobernador de Puebla, Juan Mújica, quien por cierto, declinó tal honor.

Mientras tanto, uno de los políticos y militares más influyentes de la época, Manuel Robles Pezuela, quien había sido Secretario de Guerra en la presidencia de Arista, se adhiere al Plan de Hospicio y así lo proclama en Arroyo Zarco el 6 de febrero de 1853. Con estos nuevos apoyos, Ceballos regresa a la Suprema Corte y al día siguiente se declara al general Manuel María Lombardini nuevo presidente de la República, uno de los partidarios de Santa Anna más identificados.

Lombardini se encargó de preparar la entrada triunfal de Santa Anna. Nada importó que las tribus de indios salvajes de los Estados Unidos incursionaran en nuestro territorio y masacraran las poblaciones fronterizas mexicanas, en total complicidad del gobierno de ese país, sino que lo importante para Lombardini eran las ceremonias luctuosas de Anastasio Bustamante a quien se le desprendió el corazón de su cadáver y se le inhumó con las cenizas de Iturbide, según su deseo. Este tributo al destructor de la Constitución de 1824 presagiaba malos tiempos. Lo importante para Lombardini era esperar a Santa Anna para quien el 11 de abril de 1853 le decretaría un grado único y especial para él: el de "capitán general de ejército" con un sueldo de doce mil pesos anuales y, mientras esperaba, Lombardini podía arreglar algunos negocios de terrenos de los barrios de San Juan y Santiago en la ciudad de México.

6. El regreso de Santa Anna se fraguaba desde el 5 de enero de 1853 en que fueron comisionados el coronel Manuel María Escobar, Alfonso Hegewich y Salvador Baties a entrevistarse con el caudillo y dictador. Para el 17 de marzo del mismo año se había decretado el resultado de la designación, que no elecciones, de López de Santa Anna como nuevo presidente, que habían realizado los gobernadores de la República.

A pesar de que Santa Anna se muestra titubeante al principio decide finalmente abandonar su papel del buen déspota de Turbaco, pueblo colombiano al cual había contribuido a su progreso, y sacrificarse nuevamente por su patria, pues según mencionó: "No es posible que yo vuelva a ver serenamente a unos hombres que se han elevado al poder, sin antecedente alguno que los favorezca; al que no ha sido nunca, ni buen hijo, ni buen esposo, ni buen amigo, ni buen ciudadano".

De esta manera el 10. de abril de 1853 su puerto natal, Veracruz, lo recibe a bordo del barco inglés "Avon" que lo transportó desde su exilio y allí recibe los primeros honores. Sin embargo, los liberales no pierden la oportunidad para hacerle patente la expresión popular. El abogado liberal, Joaquín Ruiz le manifestó en una reunión, con inusitada valentía: "Esta pompa, señor; ese exagerado entusiasmo que os rodea es la irrisión de la verdad. La nación no cree ni puede tener esperanza vos, que la ha sacrificado siempre a su ambición y su capricho".

Al llegar a la ciudad de México, Santa Anna, el dictador resplandeciente según expresión de Rafael Muñoz, se dirigió a la Cámara de Diputados y protestó ante el entonces presidente interino de la Suprema Corte de Justicia y posterior diputado constituyente, Marcelino Castañeda. El presidente Santa Anna no leería su discurso de protesta del cargo por una laringitis, por lo que José Miguel Arroyo con su renovado cargo de encargado del despacho de Relaciones, lo leyó.

El primer asunto importante al que se enfrenta es la cuestión internacional de La Mesilla. Los Estados Unidos no conformes con la *invasión* y desprendimiento de la mitad del original territorio mexicano, abruman a su antiguo enemigo Santa Anna con nuevos motivos de reclamos territoriales. Desde enero de 1853, el Congreso de ese país exigía la concesión de comunicación transistmica para la compañía Manning Mackintosh and Sneider por el istmo de Tehuantepec.

Después, en abril de 1853 el militar William Carr Lane, gobernador del territorio de Nuevo México anunció que el territorio conocido como "La Mesilla" era parte de Nuevo México y que por lo tanto reuniría tropas para exigir su anexión. Arroyo explica desde México al enviado diplomático de los Estados Unidos, Alfred Conkling que dicho territorio es parte del Estado de Chihuahua en virtud de los límites fijados en el Tratado Guadalupe Hidalgo de 1848.

Convencido de la argumentación de Arroyo, ConKling escribe a Lane de Nuevo México para persuadirlo de su acción y ante esta actitud "sospechosa" de apoyo a México es inmediatamente removido de su

representación diplomática, para ser sustituido por el aventurero James Gadsden.

Gadsden quiere negociar nuevas cesiones onerosas de territorio mexicano con interés particular en Baja California, Sonora y Chihuahua. Santa Anna cede en las pretensiones, como la de no exigir la responsabilidad de indemnizar a los mexicanos, residentes en la frontera, por los daños propiciados por el vandalismo de grupos indígenas solapados por autoridades de aquel país, y además cede en las pretensiones sobre La Mesilla y, México pierde nuevamente una parte de su territorio.

Desde un principio, Santa Anna maquina la concentración de poder en su persona; para ello se vale de periódicos como *El Universal* que el 17 de abril de 1853 se manifiesta a favor de los gobiernos fuertes como elemento indispensable para la prosperidad del país. Como sintoma de esta ansiedad de poder, legisló efusivamente sobre todos los aspectos imaginables. Empezó con las facultades que deberían tener los gobernadores (11 de mayo de 1853), expidió una ley sobre bancarrotas (31 de mayo de 1853), sometió a los ladrones a tribunales militares (2 de junio de 1853), expidió penas para empleados de hacienda (28 de junio de 1853), mandó uniformar a los ministros de la Suprema Corte (5 de julio de 1853), expidió una ley expropiatoria (7 de julio de 1853), otra ley sobre traición a la patria (9 de julio de 1853), otra sobre traición a la patria (9 de julio de 1853), otra sobre conspiradores (10 de agosto de 1853), creó tribunales de hacienda (20 de septiembre de 1853), convirtió a los Estados libres y soberanos en Departamentos (21 de septiembre de 1853), estableció impuestos sobre la posesión de pesos (24 de octubre de 1853), eliminó el fuero constitucional de los diputados (16 de diciembre de 1853), otro impuesto sobre puertas y ventanas y luces exteriores (9 de enero de 1854) expidió una ley sobre extranjería y nacionalidad (30 de enero de 1854), limitó la libertad de imprenta (16 de marzo de 1854), expidió un Código de Comercio (16 de mayo de 1854).

En una palabra, concentrando facultades legislativas, Santa Anna había destruido el sistema federal con las llamadas "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", expedidas el 23 de abril de 1853, así como las libertades como la de expresión, con la infausta Ley Lares que provocó el cierre de periódicos liberales como *El Monitor Republicano*, *El Instructor del Pueblo* y *El Telégrafo*. Había también militarizado a la sociedad y elevado a una proporción *inusitada* los impuestos. Por otro lado, administra al estilo que otro dictador lo emularía: Porfirio Díaz; creando la Secretaría de

Fomento y la Administración Nacional de Caminos y como complemento construye caminos, vías férreas, inaugura telégrafos e, incluso, organiza un concurso para la composición de un himno nacional, que es el oficial actualmente.

Pero toda esta parafernalia de poder no es por inspiración propia pues la *crema* del conservadurismo está detrás de él: Lucas Alamán, José María Tornely Mendivil, Antonio Haro y Tamariz y, sobre todo, Teodosio Lares. Para infortunio del dictador, los dos primeros mueren durante su administración, como un presagio de la soledad en medio de la cual habría de morir hasta el lejano año de 1876, y el tercero renunciaría, sólo le quedaría Lares.

6. En medio de esta avalancha legislatura, el 10. de marzo de 1854, el ex-comandante general de Costa Chica destituido por Santa Anna en octubre del año anterior, el coronel Florencia Villarreal, nativo de Cuba, lanzó un plan contrario al dictado en Ayutla. Desde el 22 de febrero, Santa Anna había enviado al general Ángel Pérez Palacios a Acapulco para que sofocara cualquier intento de sublevación, pues habían llegado varios liberales, procedentes de los Estados Unidos, y temía que causaran problemas.

El Plan de Ayutla fue el inexorable resultado que se pronunció en nueve puntos:

- 6.1. Cesa en sus funciones el presidente Antonio López de Santa Anna y sus demás funcionarios.
- 6.2. Se convocará un representante por cada Estado y Territorio para que se elija presidente interino.
- 6.3. El presidente interino quedará investido de amplias facultades para atender la seguridad e independencia del país.
- 6.4. En los Estados donde se secunde el Plan, el jefe de las fuerzas adheridas, en compañía de siete personas, promulgará un Estatuto Provisional para el Estado.
- 6.5. A los quince días de haber tomado posesión el presidente interino convocará a un congreso extraordinario para que se ocupe "exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular" así como de revisar los actos del propio presidente interino.
- 6.6. Se cuidará del ejército y se garantizará la libertad del comercio tanto interior como exterior.
- 6.7. Cesan los pasaportes y el impuesto de *capitación*.
- 6.8. Todo opositor al Plan es enemigo de la independencia nacional.
- 6.9. Se invita a los generales Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno para que se pongan al frente de las fuerzas libertadoras.

El plan recibió adhesiones inmediatas, incluso sin conocer el texto del mismo, como sucedió en Tamaulipas, pues capitalizó el gran descontento contra Santa Anna. El 11 de marzo del mismo año, la guarnición de Acapulco, reunida en la fortaleza de San Diego, comandada por el coronel Rafael Solís, aceptó el Plan de Ayutla previa invitación que se hizo al coronel retirado Ignacio Comonfort, para que se pusiera al frente de las fuerzas. Esta adhesión se manifestó en algunas reformas al Plan, con las cuales se pretendía enfatizar el carácter liberal de la revolución que, para el 18 de abril de 1854, el propio *Diario Oficial* informaba de sus características: libertad de cultos, limitación de los fueros eclesiásticos y militares, separación del clero de la política, estatización del registro civil, nacionalización de bienes eclesiásticos y supresión de *obvenciones* parroquiales. Asimismo, la Reforma de Acapulco al Plan de Ayutla establecía la inviolabilidad de las garantías individuales.

Comonfort, al igual que Villarreal, también tenía agravios personales contra Santa Anna, pues había sido removido de la aduana de Acapulco; pero a pesar de estos hechos, la revolución de Ayutla fue, como lo aseverara certeramente Mario de la Cueva "el despertar vibrante de la nacionalidad mexicana". Juan Álvarez, el veterano combatiente insurgente de 64 años de edad, establecería por su parte su comandancia en Cuernavaca pues el clima de la ciudad de México no le acomodaba así como porque los propios capitalinos se mostraban intranquilos por la enfermedad que afectaba a gran parte de los integrantes de sus fuerzas: el mal del pinto; de ahí que estas fuerzas revolucionarias se conocieran con el mote de "los pintos".

Mientras tanto, había liberales radicados en Nueva Orleans, Luisiana, que complementarían la historia. Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, José María Mata y Benito Juárez se encontraban en el exilio por las persecuciones de Santa Anna. En junio de 1854 se trasladaron a la ciudad fronteriza de Brownsville, Texas, ya que esperaban la rebelión de Juan José de la Garza en Ciudad Victoria, Tamaulipas. La revolución en el Norte no se produjo sino hasta el 13 de mayo de 1855 en Lampazos, encabezada por Santiago Vidaurri. El famoso general liberal publicaría el 25 de mayo de ese año un plan en Monterrey en el que, a diferencia del Plan de Ayutla y sus reformas en Acapulco, haría una explícita referencia al sistema federal por implantarse en México.

Finalmente, la revolución triunfa y el 9 de agosto de 1855 Santa Anna sale de la ciudad de México rumbo a Veracruz. Pero apenas se

había dado el primer paso, pues la eliminación de una dictadura era más fácil que la reconstrucción constitucional del país.

En lugar del dictador y, como solía ocurrir en situaciones de esta índole, el poder ejecutivo se depositó en un órgano colegiado integrado por tres personas. Con la aceptación del Plan de Ayutla por la guarnición de la ciudad de México, se convocó a una junta que nombrara interinamente a un presidente. El jefe de esa guarnición, Rómulo Díaz de la Vega designó a los integrantes de la mencionada junta y el presidente designado fue Martín Carrera. En realidad, el procedimiento fijado por el Plan de Ayutla encargaba a Juan Álvarez, quien era el jefe de las fuerzas armadas, el reunir dicha junta para la designación del correspondiente presidente.

Carrera no hizo otra cosa más que descubrir a Miguel Lerdo de Tejada como un liberal cuya colaboración en la Reforma sería crucial en los años posteriores y, finalmente, renunciar, dejando que Álvarez convocara el 10. de octubre de 1855 a la junta de representantes, la cual quedó integrada por Valentín Gómez Farías, presidente; Melchor Ocampo, vicepresidente; Benito Juárez, secretario; Francisco de P. Cendejas, Diego Álvarez y Joaquín Moreno entre otros.

El resultado de la junta fue de otorgar trece votos a Juan Álvarez, el caudillo del sur, como presidente, contra tres votos para Comonfort y Ocampo respectivamente y un voto para Vidaurri.

De esta manera, el presidente interino, Álvarez, inició su administración recuperando a los representantes liberales más importantes en su gabinete: Ocampo como Secretario de Relaciones, Juárez como Secretario de Justicia, Guillermo Prieto en la Secretaría de Hacienda y Comonfort en Guerra. Pero la gran labor de Álvarez era convocar a un Congreso Constituyente según el Plan de Ayutla, por lo que la convocatoria a elecciones fue expedida el 17 de octubre de 1855.

En la convocatoria se determinaba que el Congreso Constituyente se debería reunir en Dolores Hidalgo, Guanajuato el 14 de febrero de 1856.

El 22 de noviembre de 1855, Álvarez cumple otro de los compromisos del Plan de Ayutla: suprimir las fuerzas eclesiásticas y militares, lo cual implicó la expedición de una ley sobre administración de justicia, con la cual se suprimen los tribunales especiales y excluye del conocimiento de los tribunales eclesiásticos o militares los negocios civiles.

Sin embargo, el general Álvarez no pudo llevar más allá las consecuencias de la Revolución de Ayutla y parte por la ciudad de México y su clima y parte por las constantes desavenencias entre Comon-

fort y Ocampo, decidió renunciar a la presidencia que interinamente había ocupado, dejando al primero en la silla del poder ejecutivo.

El 26 de diciembre de 1855, el nuevo presidente Comonfort modifica la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente en lo que respecta a la sede, ya que Dolores Hidalgo era una población pequeña sin los medios necesarios para la celebración de un Congreso tan importante y, aunque simbólicamente importante por haber sido la cuna de nuestra independencia, se requería que el Congreso fuera discutido y reportado por todos los medios de comunicación importantes, por lo que resultaba más conveniente la ciudad de México en donde los principales periódicos tienen su asiento y en donde no había problemas para alojar a los representantes del pueblo.

8. Por fin, después de imperios, cambios constitucionales, dictaduras, sublevaciones y golpes de Estado, el pueblo mexicano se reunió el 14 de febrero de 1856 en la ciudad de México para celebrar la primera junta preparatoria de su Congreso Constituyente. Ponciano Arriaga, de San Luis Potosí, se eligió presidente de esta junta, Mariano Yáñez es vicepresidente y León Guzmán, José María Cortés Esparza, Isidoro Olvera y Juan de Dios Arias fungen como secretarios.

La solemne sesión de apertura del Congreso Constituyente se celebró el 18 de febrero, a la cual concurrió Comonfort y el salón sede está todavía en el segundo piso del lado oriente del patio principal del Palacio Nacional.

Entre los diputados constituyentes no hubo ningún clérigo, a diferencia del Congreso Constituyente de 1824, y sus ilustres nombres son parte de la pléyade más números de estadistas mexicanos: Valentín Gómez Farías, el primer liberal mexicano; Francisco Zarco, el primer novista parlamentario; Anastasio Cañedo, teórico de la nacionalización de bienes eclesiásticos; Joaquín Ruiz, el valiente increpador de Santa Anna; Guillermo Prieto, el poeta financiero, Melchor Ocampo, el liberal más radical; Luis de la Rosa, el diplomático por excelencia; Santos Degollado, el militar ilustre; Vicente Riva Palacio, el republicano convencido; Jesús Camarena, el gobernador convencido; Ignacio L. Vallarta, el gran jurista político; Ignacio Ramírez, el luchador social; Miguel Lerdo de Tejada, el desamortizador eclesiástico; José María del Castillo Velasco, el primer tratadista de Derecho Constitucional y Administrativo y así hasta reunir un total de 178 diputados, cuyos nombres se ordenan por Estados en el anexo a este trabajo.

Se nombraron un total de trece comisiones, entre las cuales la más importante fue la de Constitución, encomendada para elaborar el pro-

yecto de Constitución que se sometería a discusión ante el pleno del Congreso. El primer presidente del Constituyente, Ponciano Arriaga, lo fue de la comisión de Constitución, en la cual también se encontraron los diputados Yáñez, Olvera, Romero, Díaz, Cárdenas, Guzmán y Escudero y Echánove.

Las demás comisiones fueron las siguientes:

- 8.1. *Gobernación*: Mariano Riva Palacio, J. Ignacio Herrera y José María Barros.
- 8.2. *Relaciones*: Mariano Yáñez, José María del Castillo Velasco y Francisco Zarco.
- 8.3. *Hacienda*: Guillermo Prieto, Pedro Escudero y Echánove y Ponciano Arriaga.
- 8.4. *Crédito Público*: Marcelino Castañeda, Juan N. Navarro y José María Castañares.
- 8.5. *Justicia*: Joaquín Cardoso, Francisco García Anaya e Ignacio Mariscal.
- 8.6. *Negocios Eclesiásticos*: José M. Romero Díaz, Manuel Buenrostro y Miguel Alatríste.
- 8.7. *Guerra*: Juan B. Ceballos, Francisco de P. Cendejas y José María Mata.
- 8.8. *Industria*: Darío Reyes, Ramón I. Alcaraz e Ignacio Muñoz Campuzano.
- 8.9. *Libertad de Imprenta*: J. de la Luz Rosas, Brasilio Pérez Gallardo y Manuel Zetina Abad.
- 8.10. *Policía*: Mariano Viadas, José María del Río y Vicente López.
- 8.11. *Peticiones*: Juan de Dios Arias, Benito Quijano y Luis García de Arellano.
- 8.12. *Guardia Nacional*: Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro y Vicente Riva Palacio.

Entre los diputados liberales existían un grupo, también selecto, en el que la moderación y sus tendencias conservadoras fueron manifiestas: Marcelino Castañeda, ex-gobernador de Durango durante el centralismo y ex-ministro de la Suprema Corte con Santa Anna, Mariano Arízcorreta distinguido político del Estado de México, Prisciliano Díaz González también futuro político prominente bajo Porfirio Díaz, Juan Antonio de la Fuente, Juan E. Barragán, Vicente López, José Eligio Muñoz ilustre procurador de Justicia en el futuro, Antonio Aguado y Pedro Ampudia entre otros.

Todos participaron con sus luces en el Congreso y la apertura del mismo se muestra no sólo con los grandes debates, sino con la presidencia del Congreso que, ocupada mensualmente, fue ocupada por una diversidad de personajes:

- a) Ponciano Arriaga, del 14 de febrero al 28 del mismo mes de 1856.
- b) Melchor Ocampo, del 29 de febrero al 30 de marzo de 1856.
- c) Mateo Echaiz, del 31 de marzo al 29 de abril de 1856.
- d) J. de la Luz Rosas, del 30 de abril al 30 de mayo de 1856.
- e) Antonio Aguado, del 31 de mayo al 29 de junio de 1856.
- f) Valentín Gómez Farías, del 30 de junio al 30 de julio de 1856.
- g) Santos Degollado, del 31 de julio al 29 de agosto de 1856.
- h) Mariano Ariscorreta, del 30 de agosto al 30 de septiembre de 1856.
- i) José Ma. Mata, del 1o. de octubre al 30 del mismo mes de 1856.
- j) Marcelino Castañeda, del 31 de octubre al 1o. de diciembre de 1856.
- k) Sabás Iturbide, del 2 de diciembre al 30 del mismo mes de 1856.
- l) León Guzmán, del 31 de diciembre de 1856 al 4 de febrero de 1857, y
- m) Valentín Gómez Farías, el 5 de febrero de 1857.

9. Las sesiones del Congreso Constituyente empezaron desde el 18 de febrero de 1856, de esta fecha hasta la juramentación de la Constitución, habría de transcurrir casi un año entero, lleno de interés para el debate parlamentario y repleto de incidentes. La exposición de motivos del Proyecto de Constitución que habría de presentar la comisión correspondiente no fue leída sino hasta en la sesión del 16 de junio de 1856 y la discusión en lo general comenzaría el 4 de julio del mismo año. El Congreso Constituyente tendría a costas muchísimas funciones, ya que debería de funcionar igualmente como legislador ordinario y como revisor de los actos de la dictadura de Santa Anna y de los del propio Presidente Interino, Juan Álvarez.

El 29 de abril de 1856 se anuncia la aprobación del acuerdo pre-setado por la Comisión de Policía en el cual se dispuso que en las galerías de la Cámara hubiere una tribuna exclusiva para los periodistas, con lo cual se cumplía con el anhelo de hacer públicas y divulgadas las sesiones del Congreso. Francisco Zarco diría al respecto: "Exa-

mínese la historia de las asambleas legislativas y se verá siempre que la prensa ha sido una segunda tribuna".

Por otra parte, la independencia del Congreso se templó cuando por primera vez en la historia constitucional se niega la ceremonia de asistir a la catedral metropolitana para un Te Deum, con el objeto de que las luces celestiales descendieran sobre los espíritus de los diputados. La representación del pueblo mexicano surgida de una Revolución, no requería de esa apelación metafísica, cuando la cruenta realidad les imponía su obligación.

En la prensa, tal era la avidez por formar opinión y conciencia del texto constitucional que tan pronto como se presenta el proyecto de Constitución se le reproduce íntegro, aun antes que en el *Boletín Oficial*. De esta manera, el famoso periódico *El Siglo XIX* publica un número especial el 18 de febrero de 1856 en donde se reproduce dicho texto. A partir del 23 de junio del mismo año, José María Iglesias inicia una sección en ese mismo periódico, titulada "Cuestiones Constitucionales" en la que periódicamente argumenta y no sólo reseña, sobre los debates que se van desarrollando en el Congreso Constituyente.

Por su parte, *El Monitor Republicano* crea una sección nueva en sus columnas, con el título de "Manifestaciones", a través de la cual se reproducirían los comentarios y opiniones del público sobre la Constitución discutida.

El escenario estaba puesto para los trabajos del Congreso que resultó ser un *volcán* ya que en su estructura se debatían no sólo liberales y conservadores, sino entre los liberales estaban los puros o radicales y los moderados, entre los cuales se insertaban los seguidores del presidente Comonfort. El confrontamiento entre liberales puros y conservadores en ocasiones fue decidido en la votación por los liberales moderados quienes en proporción numérica pequeña, llegaron a desempeñar un papel importante por representar una tercera opción.

El choque que las facciones políticas representadas no aguardó un solo día y desde el tercer día de discusiones, del proyecto de Constitución, Marcelino Castañeda, presenta el 7 de julio de 1856 un proyecto para que el Congreso dejara de discutir una nueva Constitución y, en su lugar, aprobara la reexpedición de la Constitución de 1824 con su Acta de Reformas de 1847. Aparentemente, Castañeda aparecía como un devoto defensor de la primera constitución federal, había incluso el precedente de que como gobernador de Durango, durante el periodo centralista, había propuesto que se restituyera a la Constitución de 1824 con las reformas pertinentes. De inmediato fue desechada la

propuesta, pero en la sesión secreta del 23 de julio de 1856 se leyó nuevamente un proyecto similar, ahora suscrito no sólo por Castañeda, sino también por Arizcorreta, Revilla, Escudero (Antonio), Villagrán, Fernández Alfaro, Velázquez, Gómez Tagle y Díaz González.

Tocó argumentar contra estos proyectos a Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco, quienes concluyeron su intervención con palabras vibrantes: "Seguramente para volver al año de 1824 no se necesitaban tantas víctimas, ni tantos sacrificios, ni tanta sangre como costó al país su última lucha contra la tiranía". Efectivamente, el desarrollo histórico del país no podía retroceder a los tiempos en que habíamos eliminado a Iturbide, habían transcurrido más de treinta años en los que habíamos que dar un paso adelante frente a tanta lucha y sufrimiento, y ese paso lo fueron los derechos del hombre. La nueva Constitución confirmaría sí de una vez para siempre, el régimen federal, pero además, establecería una declaración de derecho del hombre, tal como lo había evitado la Constitución de 1824 a semejanza de lo que había hecho el texto original de la Constitución de los Estados Unidos en 1787.

No obstante, el mismo día del segundo proyecto, el 23 de julio fue presentada una proposición de Santos y Joaquín Degollado, Rosas, Barragán, García Granados, Vallarta, Lemus, Julián Herrera, Jesús Rojas, Ignacio Sierra, Morales, Langlois, Fernández Alfaro, Velázquez, Albino Aranda y Dorantes y Ávila. Dicha proposición consultaba que el proyecto de Constitución fuera la de 1824 y que se comenzara a discutir las reformas necesarias a dicho texto fundamental.

Pero la mayoría de los diputados puros, aunque coincidían en el régimen federal de la Carta de 1824, se proponían garantizar los derechos del hombre y subordinar el poder ejecutivo al supremo poder legislativo, entre otras cuestiones que resultaban contradictorias con el espíritu de aquella constitución.

Aunque superado este punto de vista y presentado el proyecto de nueva constitución para su discusión, en agosto de 1856 se fundó el periódico *La Opinión* por Ignacio Montero, con la clara intención de persistir en la propaganda a favor de la aprobación de los proyectos ca de su filiación, pues en marzo de 1856 promovió el levantamiento de Castañeda y Arizcorreta.

9. El sector conservador del país no se había dado por vencido ni con la salida de Santa Anna, ni con la presencia de algunos de sus representantes en el Congreso Constituyente, ni con la prensa periódica en Puebla de Antonio Haro y Tamariz, sufragado y sostenido por el

clero de ese Estado. Comonfort al frente del ejército vence la rebelión y el día 31 del mismo mes y año aplica como sanción al clero solapador, la intervención del poder público sobre sus bienes. Con este escarmiento, el sector liberal del país comienza a pedir más medidas en contra del clero nacional.

Por otra parte, con relación a la aprobación de la Ley Juárez sobre la administración de justicia, se rindió dictamen el 12 de abril de 1856 en donde se polarizan las opiniones sobre el papel del clero: "¿Quién dejará de atribuir en gran parte los males que hemos sufrido a la existencia de las prerrogativas y exenciones que con tanto ahínco defienden los amigos del retroceso? Si, pues, por resultados prácticos, antes encubiertos y ahora puestos en claro, estamos convencidos de que la existencia de los fueros es altamente pernicioso al progreso de la nación, nada tan justo, tan político, tan conveniente, como aprobar, bajo este respecto, la ley de administración de justicia, que fue un gran paso para la conquista de la igualdad republicana". Y así fue aprobada en las sesiones del 21 y 22 de abril de 1856.

El Congreso Constituyente tuvo, sin embargo, que librar varios conflictos con el Poder Ejecutivo interino. En el fondo se justifica.

Para entonces, no había partido político o facción que estuviese aliada, los moderados, los puros y los conservadores estaban totalmente distanciados pues cada uno se sentía agraviado por algún acto del otro grupo. A los liberales puros se les acusaba de intemperados por su juventud, Zarco en las páginas de *El Siglo XIX* recogió la acusación el 24 de junio de 1856 y argumentó:

Verdad es que en el Congreso hay una mayoría de hombres nuevos; pero estos hombres nuevos, no porque no han servido bajo todos los regímenes, no porque no han sido ministros, no porque les falte habilidad para intrigar y torpes manejos, deben ser vistos con desdén por los que se sueñan hombres de Estado. Los hombres nuevos de la asamblea, son los elegidos del pueblo, son los hijos de la última revolución que proclamó la reforma, y si no tienen esa facilidad de algunas celebridades parlamentarias, para defender indistintamente el pro y el contra de una cuestión, y jugar a un tiempo con todos los partidos, tienen, sí, profundas convicciones, tienen fe en las ideas democráticas, valor para llevarlas a cabo, y obran conforme a su conciencia sin doblegarse a las órdenes de ningún jefe.

Según María del Carmen Ruiz Castañeda, los motivos secundarios que se agolparon para alejar a Comonfort del Congreso fueron en

ocasión de los despachos militares expedidos por Santa Anna y la discusión de la probable anexión de Coahuila a Nuevo León.

Mientras tanto, la prensa conservadora fustigó estas divergencias.

El 6 de junio de 1856 se suscitó un debate sobre la revisión de un decreto de Santa Anna que había permitido la entrada de la Compañía de Jesús nuevamente a México. Ignacio Vallarta defendiendo el dictamen de la comisión propuso la derogación del derecho con la consecuente prohibición del establecimiento de los jesuitas. En ocasión de este punto, los conservadores argumentaron que se atentaría contra la religión, a lo cual Vallarta manifestó que los jesuitas son sólo una forma de organización dentro del culto católico pero no son el culto por sí mismos.

El próximo punto sobre religión fue la aprobación de la ley de desamortización de bienes eclesiásticos que por obra de Miguel Lerdo de Tejada, se expidió el 26 de junio de 1856. Según veremos con posterioridad, el arzobispo de México protestó enérgicamente por la ley y propuso que se sometiera a la decisión del Papa esta materia. Ezequiel Montes, en su carácter de Secretario de Justicia, le respondió que en asuntos nacionales ninguna otra autoridad, más que las nacionales, tienen facultades decisorias.

10. El 10 de julio de 1856 empiezan las discusiones más importantes sobre el título primero de la Constitución, relativo a los derechos. Su inspiración es fundamentalmente de la declaración francesa de derechos promulgada el siglo anterior. El primer debate ocurrió cuando Ignacio Ramírez se atrevió a impugnar ni siquiera un artículo del texto sino el preámbulo del proyecto constitucional, en el cual se invoca el nombre de Dios. Ramírez refuta esta alusión, ya que "es muy respetable el encargo de formar una constitución, para que yo la comience mintiendo", y esevere que en representación divina se promulga la Constitución. "La Comisión, prosigue Ramírez, por medio de estas palabras, nos eleva hasta el sacerdocio"... "nos obliga a caminar de inspiración en inspiración hasta convertir una ley orgánica en un verdadero dogma".

La Constitución se promulga por la soberanía del pueblo la cual es inalienable, indelegable —concepción Rousseauiana— e imprescriptible. "El artículo constitucional, menciona Castillo Velasco, dice reside y no residió [en el pueblo], porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos fun-

conarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.

"El poder público se instituye para beneficio del pueblo, prosigue Del Castillo, porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo".

En el artículo 40 del proyecto de Constitución se establecía que a partir del año de 1860, para ser ciudadano, se requeriría saber leer y escribir. Esta disposición causó conmoción y permite apreciar el avance político que hizo el Congreso sobre esta materia, ya que finalmente fue suprimido este requisito. El diputado Peña y Ramírez objetó la disposición ya que "las clases indigentes y menesterosas no tenían ninguna culpa", puesto que es obligación del poder público velar por la instrucción pública.

Posteriormente, hubo un debate en torno a la forma de elección popular que se debería adoptar para la renovación de los poderes. Según Zarco y Ramírez las elecciones deberían ser directas, mientras que Olvera y Moreno opinaban que lo conveniente, dada la ilustración de la población, era una elección indirecta. Zarco y Ramírez aseveraron que la elección indirecta, a través de electores, sería una burla a la democracia, pues los electos lo serían tan sólo de la voluntad de un grupo de electores y no del pueblo.

11. El análisis del contenido de la Constitución de 1857 puede hacerse a través de los siguientes rubros: a) El de las garantías o derechos, incluyendo al de libertad, igualdad, seguridad y propiedad; b) El de la soberanía nacional y forma de gobierno como república representativa federal, y c) El de la estructura de los poderes federales y locales.

El artículo primero constitucional hizo de los derechos del hombre la base de las instituciones sociales. El Congreso Constituyente adoptó una tesis totalmente jusnaturalista, al afirmar a través de León Guzmán: "el hombre es un ser eminentemente libre y eminentemente social; al reunirse los hombres en sociedad, convienen en sacrificar un poco de su libertad natural, para asegurar la restante; esta parte de la libertad que se reúnan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad; asegurar este mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones y de todas las leyes: así, la comisión ha tenido razón al decir que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales".

A pesar de que a los ojos contemporáneos, los derechos naturales son cuestionables, la grandeza del artículo primero de la Constitución de 1857, como lo aprecia Mario de la Cueva, está en su alcance ilimitado, extendido a todos los seres humanos, logrando por primera vez una generosa protección de los derechos tanto a los nacionales mexicanos como extranjeros.

Dentro de las garantías de libertad hubo una discusión de carácter trascendentalísimo en donde confluyeron todas las divergencias ideológicas y pasiones ideológicas subyacentes en el Congreso Constituyente. Esta discusión fue sobre el artículo 15 del proyecto constitucional, los debates desbordaron el recinto del congreso y existe una abundantísima folletería en donde prelados, periodistas y políticos opinaron al respecto: y fue sobre la libertad de culto.

El artículo mencionado establecía que:

No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.

A pesar de que el artículo era realmente moderado, encubría toda la pugna que posteriormente se desataría en la Reforma pero que para el año de 1857, rompía con la tradición implantada por la propia Constitución de 1824 en la que declaraba a la religión católica como la religión de Estado, prohibiendo el ejercicio de cualquier culto. Sin embargo, para los liberales puros ya había llegado el momento de ejercer plenamente la libertad de pensamiento y conciencia, por lo que no había por qué proibir otras religiones.

En el Congreso los conservadores entraron en acción cuando Castañeda y Arizcorreta atacaron el artículo, Arizcorreta trató de confundir al distinguir entre la libertad de conciencia que es plena, por lo que la ley no puede limitarla y la libertad de culto en donde las leyes deben reglamentarla pues se manifiesta externamente y afecta la vida social. Castañeda apeló a la unidad religiosa de México por lo que la Constitución no puede permitir la disgregación de las tradiciones del país. Reiteradamente Arizcorreta tomó la palabra para atacar el artículo y puso un inteligente ejemplo de las complicaciones que habría si

se aceptaron nuevos cultos y mencionó el islamismo que permite la poligamia, la cual es enteramente contraria a la moral católica.

Comonfort a través de Lafragua apoyó a los conservadores en esta cuestión. Sin embargo, a pesar del apoyo oficial para retirar el artículo del proyecto, los liberales argumentaron brillantemente, incluso con los propios argumentos de la tradición católica. La libertad de conciencia, dijeron, es el mensaje sublime del cristianismo, pues nació en un mundo pagano y judío de intolerancia. Mata enfatizó un punto obvio, pero necesario, el artículo es estrictamente permisivo, trata de libertad, no de imposición de otros cultos.

No obstante el esfuerzo de los liberales, el 5 de agosto de 1856 la cuestión de los cultos se declaró "sin lugar a votar" por sesenta y siete votos contra cuarenta y cuatro, para que se regresara a la comisión. No se presentó ningún otro dictamen sobre la materia, pero en la sesión del 26 de enero de 1857, Arriaga presentó una propuesta de artículo, que sería el 123, como una disposición mínima que estableciera la independencia entre clero y Estado:

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

Así los conservadores ganarían la primer batalla que, por cierto, no duraría mucho pues las Leyes de Reforma introducirían la libertad de cultos.

12. Entre los derechos debatidos en el Congreso se encuentran evidentemente las inquietudes que hubo sobre las condiciones de los trabajadores y campesinos, así como las sólidas ideas sobre la propiedad privada, pero de ello hay que tratar en el segundo apartado. Por lo que respecta a los demás derechos, resulta interesante comentar los juicios por jurado que los liberales puros pretendieron implantar, basados en la idea, según expresara José María Mata, de introducir elementos democráticos en los procesos judiciales. Efectivamente, se consideraba que en las causas penales, los jueces no deberían ejercer el monopolio sobre la decisión de culpabilidad y sanción de los inculcados, por lo que basados en las tradiciones anglosajonas, se proponía que hubiera un jurado integrado por doce personas que representarían la conciencia nacional y apreciarían sobre los hechos y sobre la responsabilidad de los inculcados.

Los moderados a través de Vallarta atacaron esa institución y con la persuasión y brillantez del futuro gran jurista, el Congreso votó por desechar el jurado.

Una de las ideas que unánimemente sostuvo el Congreso fue el rechazo a la pena de muerte. Como siempre, Ignacio Ramírez presentó la avanzada y expresó que en cada criminal, la sociedad es cómplice. Isidro Olvera, basado en la entonces reciente disciplina conocida como "frenología" presentó argumentos a favor de la idea de que los crímenes tienen causas fisiológicas. Ramírez manifestaba: "La sociedad pues, tiene la fuerza, el poder, no debe obrar como la persona ofendida; debe sí procurar la reparación; y si es menester imponer pena, no lo ha de hacer en nombre de la venganza: sino con el único ánimo de corregir al delincuente".

13. Para comprender el carácter político de la Constitución de 1857, deben mencionarse las tendencias que el constituyente marcó en las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La división de poderes que se consagra en el constitucionalismo clásico, no es la separación en bloques de las atribuciones de cada uno de los poderes; sino más bien la relación y afinidad de funciones que un poder tiene con otro.

De esta manera, la Constitución de 1857 implantó un sistema presidencial muy característico. Tiene similitudes con el angloamericano, pero sin lugar a dudas tiene sus diferencias notables. Por principio, el Constituyente trató de limitar y subordinar al presidente de la República lo más posible. No le reconoció veto para los proyectos de ley aprobados por el Congreso, suprimió la vicepresidencia y la sustitución presidencial se haría por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, así llegaron Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada a la presidencia.

Otras peculiaridades del sistema fue la aceptación de los Secretarios de Estado en las sesiones del Congreso para hacer escuchar su voz sobre los asuntos de su competencia, así como el reconocimiento de un refrendo de los Secretarios de los actos del presidente, extendiendo así la responsabilidad política a los altos funcionarios por cualquier falta o abuso en el ejercicio de su encargo.

La supresión del Senado, por considerarse un cuerpo *aristocratizante* y para dar celeridad a las grandes tareas legislativas de los Congresos futuros, indujo teóricamente un mayor control de la Cámara de Diputados sobre el presidente. El Congreso estudiaba y aprobaba concesiones, patentes de invención, privilegios, daba autorizaciones para aceptar condecoraciones, ejercer actos de mayoría de edad a los me-

nores, revalidaba estudios, concedía la naturalización a los extranjeros, etcétera. El Congreso quería pues hacer actos legislativos y administrativos.

Sin embargo, a pesar de esta pesada estructura para el Legislativo, las difíciles condiciones del país en los años venideros, darían paso al predominio del presidente en el campo político, sobre todo a través de sus funciones como comandante en jefe de las fuerzas armadas y sus complementarias facultades de emergencia.

Con las reformas constitucionales de 1874, el esquema original descrito de la Constitución cambió, para transformarse en un sistema muy parecido al de la Constitución de 1917.

14. El jueves cinco de febrero de 1857, a las diez de la mañana inició la sesión solemne de lectura y aprobación de la Constitución. Con la asistencia de 95 diputados, la presidencia de Valentín Gómez Farías, la secretaria de José María Mata y la presidencia de la Comisión de Estilo, encargada de la redacción final, a cargo de León Guzmán, quien también fungía como vicepresidente de la sesión, se procedió conforme a lo convenido.

El primero en jurar la Constitución fue Guzmán y después, entre la ayuda de Benito Gómez Farías, Joaquín Degollado y Guillermo Prieto, levantaron al patriarca Valentín Gómez Farías, quien contaba con 76 años, para que jurara también la Constitución.

Después del magno evento, algunos diputados se reunieron en el Tivoli en donde Francisco Zarco pronunció un admirable discurso en el brindis que merecía el cumplir la gran tarea de constituir a la nación mexicana.

La Constitución se promulgó finalmente el 17 de febrero de 1857 y mediante un decreto del 17 de marzo se mandó que fuera jurada por todas las autoridades y empleados de la República. El clero retó al gobierno cuando decretó a su vez la excomunión para todo aquel que jurase la Constitución, requiriendo una retractación pública en los casos en que ya lo hubiesen jurado. Los obispos de Guadalajara y Morelia emitieron infinidad de pastorales contra la Constitución y el gobierno en un franco ataque hacia el orden constitucional.

García Granados explica estos ataques en la concepción que han de haber tenido los jerarcas eclesiásticos en un espíritu teocrático, herencia de la época colonial. La Constitución eliminaba teocracia en varios aspectos: se prohibía la celebración de contratos que tuviera por objeto la pérdida de la libertad del hombre (artículo 5o.), se declaraba la libre manifestación de ideas (artículo 6o.), así como la libertad de escribir (artículo 7o.), de asociarse (artículo 9o.), y se prohibía la

aceptación de títulos de nobleza (artículo 12) y evitaban los tribunales especiales y las leyes privativas (artículo 13). De esta manera, la Iglesia perdía el monopolio de la enseñanza, no podía forzar los votos monásticos, y perdía la fuerza de la censura en los impresos, además de limitar seriamente sus propiedades.

El 12 de febrero de 1857 se expide la ley electoral para Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte y diputados al Congreso de la Unión. Las elecciones se verificaron con una profunda división entre liberales puros y moderados y con el total desprecio de los conservadores. El resultado recayó en Comonfort como presidente y Benito Juárez como presidente de la Suprema Corte de Justicia y virtual vicepresidente de la República.

El 8 de octubre de 1857 comenzó a funcionar el primer Congreso constitucional y entre sus primeros actos estuvo el acuerdo de otorgamiento de facultades extraordinarias, solicitado por Comonfort. Su periodo como presidente interino concluiría el 30 de noviembre pero seguiría en el cargo con el carácter de constitucional. La Constitución permitiría la reelección indefinida. El 14 de diciembre del mismo año el diputado Eligio Sierra acusaría ante la Cámara, al general Félix Zuloaga y al Secretario de Hacienda, Manuel Payno, como conspiradores contra las instituciones. El 17 de diciembre, Zuloaga se sublevó en Tacubaya con el apoyo de Comonfort contra la Constitución y el Congreso de la Unión. El llamado Plan de Tacubaya derogaba la Constitución recién expedida y convocaba a un nuevo Congreso Constituyente integrado exclusivamente por conservadores, se eliminaba, igualmente la ley de desamortización. Con el Plan se encarceló a Juárez y al presidente del Congreso, Isidro Olvera.

Por último, el 11 de enero de 1858 Zuloaga se pronuncia contra el moderado Comonfort y, ante estos hechos, sale de la capital no sin antes liberar a Juárez. La guerra de los tres años había comenzado. Los gobernadores de Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro y las fuerzas liberales se confían al general Anastasio Parrodi.

El 15 de enero de 1858, Juárez como presidente de la Suprema Corte, sustituye al presidente fugitivo y toma las riendas del Poder Ejecutivo, por mandato constitucional, en Guanajuato. El gobierno itinerante de Juárez prosigue a Guadalajara donde casi pierde la vida, debido a la traición del coronel Antonio Landa. Después continúa a Colima y a Veracruz desde el 4 de mayo de 1858. En este puerto, el 12 de julio de 1859 promulga las Leyes de Reforma en donde ratifica la separación

de la Iglesia y el Estado, la nacionalización de los bienes eclesiásticos, la supresión de los órdenes monásticos, la libertad de culto.

Con el triunfo de las fuerzas liberales de Jesús González Ortega y de Ignacio Zaragoza, además de la toma de Guadalajara y la batalla de San Miguel Calpulalpan, Juárez entra triunfante el 11 de enero de 1861 reinstaurándose así la vigencia de la Constitución de 1857.

## II. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

15. Cabe a la Carta de 1857 el honor de ser la primera que dentro del sistema federal inserta los derechos del hombre y, con éstos, logra incluir varias disposiciones en materia económica. Entre los liberales puros había un gran descontento contra el sistema económico que producía una gran desigualdad social. Ponciano Arriaga mencionaba que "un pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, como consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad".

La Constitución de 1857 es de corte liberal con las características del liberalismo económico clásico: a) utilitarista, que implica el impulso psíquico para obtener la utilidad personal en cada individuo, b) individualista, al ser la sociedad un conjunto de individualidades, y el bien del individuo, como parte, será el de la sociedad, c) consagra la propiedad privada como derecho natural y anterior al Estado y d) rechaza la intervención del Estado y la Iglesia en los asuntos económicos. Según Quesnay y los fisiócratas, la mano invisible de la naturaleza conduce mejor la economía y el Constituyente de 1856-1857 lo siguió puntualmente.

El gran teórico del liberalismo mexicano, José María Luis Mora había seguido fielmente el pensamiento económico inglés de Adam Smith, aunque la peculiaridad en nuestro país, fue el énfasis de la separación entre Estado e Iglesia que los liberales mexicanos se encargaron de plasmar desde los inicios de nuestra Independencia. Mora, constituyente de la primera Constitución del Estado de México consagró en 1827 dicha separación. En 1831 el célebre gobernador federalista de Zacatecas, Francisco García, convocó a un concurso sobre las formas de reglamentación de la propiedad eclesiástica. En dicho concurso había participado Mora, ganándolo y estableciendo los antecedentes de la desamortización.

En el mismo año de 1831, Lorenzo de Zavala había propuesto la innovadora medida de pagar la deuda pública del país con la subasta de los bienes eclesiásticos.

Antes de la Constitución de 1857, se había ya anunciado por Francisco Severo Maldonado en convertir al Estado en el único dueño de la tierra con el objeto de que se distribuyera equitativamente la propiedad inmobiliaria con posterioridad. Esta tesis demasiado avanzada para su época, rebasó a los constituyentes de 1856-1857 y sólo fue recogida hasta el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Por otra parte, con relación al comercio México tuvo una disyuntiva desde 1824, cuando se expidió el primer arancel general de aduanas, entre el libre cambismo y el proteccionismo. La política hacendaria al respecto fluctuó tanto según el tiempo como con el tipo de comercio. El libre cambismo debería existir tratándose del comercio interior con el objeto de uniformar y promover la circulación interna de las mercancías; pero tratándose del comercio exterior resultaba conveniente el establecimiento de barreras arancelarias para proteger la industria y comercio internos.

Uno de los primeros analistas del sistema económico mexicano, Tadeo Ortiz se pronunció por el libre cambio y este parecía ser la tendencia original de la política económica, sin embargo, aun los exponentes del conservadurismo reconocían, como Esteban Antuñano, la necesaria participación del Estado en la regulación económica y la necesaria planeación de un programa económico. Lucas Alamán, por su parte, concebía esta participación a través de Bancos del Estado, de la creación de una Dirección General de Industria o a través de la prohibición de importación de ciertas mercancías.

Sin embargo, el proteccionismo tanto en el comercio interno como externo, resultaba benéfico para el país, por lo que aunque contrarias a los postulados del liberalismo económico, se adoptaron medidas proteccionistas, sobre todo, porque había una razón histórica y otra económica.

La razón histórica es que México presenta una tradición en la cual el Estado era interventor por antonomasia. Desde la Colonia, los monopolios estatales o estancos, el proteccionismo aduanal, las alcabalas y el peaje eran obstáculos que pesaban cada vez más a mediados del siglo XIX.

Sin embargo, si el Estado aceptara renunciar a sus estancos, los impuestos de alcabalas y peajes serían más difíciles pues de ellos prácticamente se mantenía el erario; de esta manera, aunque el liberalismo proponía su supresión y el comercio interior se veía perjudicado por

esos impuestos, el gobierno era importante para solucionar el problema, sin verse dañadas sus propias finanzas.

16. El 31 de enero de 1856, el Secretario de Hacienda de Comonfort, Manuel Payno, expidió la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas en la cual se prohibió la introducción de 18 mercancías y dejó subsistentes más de siete "derechos adicionales" que eran impuestos complementarios a la introducción de mercaderías extranjeras. Estos derechos eran los siguientes:

- 16.1. Derecho municipal de un real por cada bulto de ocho arrobas, destinado para la hacienda de la municipalidad del puerto de entrada.
- 16.2. Derecho de mejoras materiales calculado en un 20% de los derechos de importación, que se destinaba para la mejora de los caminos.
- 16.3. Derecho de internación de un 10% a los derechos de importación y se cobraba al salir la mercancía para el interior del país.
- 16.4. Derecho de contrarregistro equivalente a un 20% calculado sobre la entrada de capitales.
- 16.5. Derechos de amortización de la deuda pública que consistía en un 25% de los derechos de importación.
- 16.6. Derecho de consumo apreciado en un 6.5% del valor de la mercancía.
- 16.7. Derechos diversos como el de tonelaje, aguada, muelle y practaje, que también se imponían por el desembarque de las mercancías.

Ante tantos impuestos que equiparaban el gobierno de Comonfort con el de Santa Anna, el anhelo del Plan de Ayutla era de que el gobierno decretara libertades y franquicias y se volviera al prototipo del liberalismo libre cambista, con plena libertad de circulación de mercancías y sin tantas prohibiciones. Todo aquello que inmovilizara a la economía tenía que ser liberalizado; el 27 de enero de 1857 varios diputados constituyentes propusieron la consiguiente idea de suprimir las alcabalas, que fragmentaban a la economía nacional, después de varios debates, se llegó al acuerdo de no suprimirlas inmediatamente, pues constituían una buena fuente de ingreso que había que sustituir. Como resultado se aprobó el artículo 124 que estableció que para el día primero de junio de 1858 quedarían abolidas las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República.

Desafortunadamente, esta fecha límite para suprimir estos impuestos no fue acatada y tuvo que reformarse la Constitución en seis ocasiones hasta que, en 1896, se logró finalmente el anhelo del constituyente.

De la misma manera, el inmovilismo de la propiedad inmueble que había creado el acaparamiento del clero y el hecho que, para 1856, había el mismo número de haciendas y propietarios que se había calculado desde 1808 con una diferencia notable de población, pues en el año del Congreso Constituyente se había calculado una población de ocho millones de habitantes; hacía que la desamortización de la propiedad territorial fuera imperante, tal como se expidió el 26 de junio de 1856 y se aprobó por el Constituyente el 24 de enero de 1857.

17. La propiedad fue respetada al extremo por el Congreso de acuerdo con los cánones más ortodoxos del liberalismo. Aunque el artículo 27 admite la intervención estatal de la propiedad privada, a través de la expropiación, ésta sólo podía hacerse *previa* la declaratoria de utilidad pública y el pago de una indemnización.

El 10 de julio de 1856, un grupo de grandes propietarios sometió a consideración del Congreso una representación en donde establecía claramente que la propiedad privada es anterior a la sociedad misma y tal fue el pensamiento general de los constituyentes.

Sin embargo, con relación a este punto, ya se adelanta el pensamiento de avanzada del constitucionalismo social del siglo XX, en los tres votos particulares que presentaron José María del Castillo Velasco, Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera.

Para del Castillo Velasco, en su voto particular sobre las municipalidades, presentado el 16 de junio de 1856, debe haber una repartición igualitaria de la propiedad territorial y, previendo las consecuencias de la desamortización, solicitó que las comunidades o pueblos tuvieran suficientes tierras para su común repartimiento. Adopta la idea de que el trabajo es el título legítimo de la propiedad territorial, por lo que a los campesinos e indígenas debe otorgárseles, al ser los únicos que trabajan la tierra.

El 23 de junio de 1856, el Congreso conoció de un segundo voto particular sobre el derecho de propiedad, el de Ponciano Arriaga; según el distinguido constituyente: "el derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción". En este aspecto, Arriaga coincide con el promotor de la doctrina social más importante en el Constituyente, Ignacio Ramírez,

quien ya había mencionado que "donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo".

Ramírez fue, sin lugar a dudas, el constituyente más progresista. Durante el Congreso lo vemos siempre apoyando las causas populares y después de su actividad legislativa, sus ensayos, particularmente los escritos en 1875, son ejemplo de la honda preocupación social por los campesinos y los trabajadores. Su pensamiento se aleja del liberalismo y anuncia el constitucionalismo social del presente siglo XX.

Un tercer proyecto sobre la propiedad, como la iniciativa de ley de Isidoro Olvera presentada el 7 de agosto de 1856, también justifica a la propiedad con base en el trabajo, pero a diferencia de los anteriores, Olvera presenta un completo plan para regular la propiedad territorial. Su proyecto abarca los siguientes puntos: a) Establece que debe haber una extensión de propiedad; equivalente a lo que actualmente se denomina pequeña propiedad, su extensión no puede ser mayor ni menor, b) En caso de que hubiera un propietario con un excedente en su propiedad inmobiliaria, se debería aplicar una contribución sobre ese excedente, c) Los propietarios tienen la obligación de proporcionar agua y leña para el consumo de los pueblos circunvecinos, d) El gobierno debe iniciar un examen acucioso de la legalidad de los títulos de propiedad y e) establece el proyecto algunas limitaciones al derecho de propiedad.

18. Cuando se abordó el derecho a la libertad de trabajo en la sesión del 8 de agosto de 1856, el artículo 17 del proyecto estuvo redactado de la siguiente manera: "La libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la ley ni por la autoridad, ni por los particulares a título de propietarios"; se provocó un enfrentamiento entre los liberales que socializaron a la propiedad privada y los constituyentes como Arriaga, Ramírez y Olvera, que pretendieron limitar los abusos de los propietarios.

Pero además de este debate ya enunciado con anterioridad, este artículo fue el nacimiento de la discusión sobre la tarea de una Constitución en el campo social y económico. En el Constituyente de 1916-1917 habría de verificarse una discusión parecida a raíz del artículo 50 del proyecto, en donde se garantizaba la libertad de trabajo, pero que conduciría, a deficiencia de la de 1857, por fin a la aprobación de un artículo constitucional completo sobre las condiciones mínimas del trabajador. Este fue el rompimiento del esquema liberal de una Constitución.



de noviembre de 1856 se afirmó que los territorios federales son rémoras y por ello, Colima y Tlaxcala se convirtieron en Estados, dejando sólo al lejano territorio de Baja California con ese carácter. Sin lugar a dudas influyó en el ánimo del Constituyente el hecho de que Baja California estaba muy cerca de la codicia territorial de los Estados Unidos y prefirió que su gobierno estuviera bajo el control estrecho del gobierno federal para repeler cualquier invasión. Lo mismo se propuso, aunque finalmente no se aprobaría, la instauración del Territorio de Tehuantepec, pues ya algunos proyectos extranjeros de comunicación transmérica hacían de ese territorio un blanco de pretensiones por intereses internacionales.

Porfirio Díaz traicionaría en su régimen esta tendencia del Constituyente de 1856-1857. El 12 de diciembre de 1884 instauraría el Territorio de Tepic y el 24 de noviembre de 1902 crearía el de Quintana Roo.

21. El federalismo de 1857 se enfrentó a una institución federal creada con la Constitución de 1824: el Senado. La segunda Cámara del Poder Legislativo, a semejanza del Senado en los Estados Unidos, fue creada con dos objetivos fundamentales: a) Introducir la moderación y revisión en el proceso legislativo y evitar la promulgación de malas leyes, aprobadas sin cautela y b) Representar igualitariamente a los Estados para compensar el peso político de los Estados poblados y ricos frente a los otros, despoblados y débiles.

Como el Congreso Constituyente pretendió hacer del Poder Legislativo el poder supremo, tenía que eliminar las barreras que en la práctica se había observado en su actividad legisferante. El Senado había bloqueado algunas iniciativas de los liberales en su experiencia de 1824 a 1853, por lo que la moderación esperada de esta Cámara había dado resultados y para su predominio, el Poder Legislativo tenía que ser desembarazado de esta segunda Cámara.

Los constituyentes de 1856-1857, más que legislación meditada, lo que buscaban era que efectivamente hubiera legislación pues, tal como se mencionó, lo que requerían era de reglamentación de muchas disposiciones constitucionales que dejarían inconclusas, así como reconocían la ausencia de códigos que hasta 1870 comenzarían a ser expedidos. Por ello, el valor de la legislación en 1857 era su rapidez y oportunidad, pues el país no podía seguir sin contar con sus leyes más indispensables como ocurría. Es notoria la diferencia entre ese ideal y el de 1824 que ante todo perseguía ponderación y serenidad.

Sólo desde esta perspectiva fue nocivo el Senado, ya que su función era precisamente acorde con el ideal de 1824, mas no con el de

la nueva Constitución de 1857, ya que dificultaría la expedición de las leyes. Esta causa suprimió a la Cámara federal.

Diez años pasaron y persuadieron a Benito Juárez que el Congreso de la Unión con una sola Cámara, la de diputados, no había sido condición suficiente para que se legislara en lo fundamental y se reglamentara la Constitución. Había pasado la dolorosa intervención francesa y en 1867 se lograba la reinstauración de la República pero sobre nuevas bases, por lo que Juárez hizo un llamado a la población para reformar la Constitución. Con su llamado popular para reinstaurar al Senado, Juárez estaba tocando una de las fibras sensibles del constitucionalismo mexicano, que era precisamente la reforma constitucional y su procedimiento. La Constitución de 1857, al igual que la vigente, no previó un procedimiento de referéndum para su reforma sino un procedimiento dificultado de reforma por el Congreso y las legislaturas de los estados. Pero Juárez decretó una convocatoria a elecciones en la que preguntaba al pueblo si apoyaba una serie de reformas que, al fin y al cabo, deseaban cambiar el sometimiento del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo, implantando el veto así como la reestructuración del Congreso, creando nuevamente la segunda Cámara.

La justificación del Senado en esta convocatoria ya no fue la moderación, puesto que en el proyecto constitucional de Juárez no estaba el confiar enteramente en el Legislativo la facultad de redactar los proyectos de ley, sino la necesidad de una Cámara que, representando a las entidades federativas, se hiciera cargo de una serie de facultades políticas concernientes al orden constitucional de los propios estados y que no correspondía a ningún otro poder federal ejercer, por tener una representatividad popular y no de la entidad política del estado en cuestión. En este momento vemos al Senado como un órgano arbitral de cuestiones fundamentalmente políticas, que surgen en torno de la legitimidad de las autoridades estatales.

En la restauración de la República, las funciones del Congreso se vuelven más políticas en sentido estricto y menos legislativas, pues los proyectos de ley y códigos son elaborados por juristas y peritos en las materias dentro de comisiones nombradas por el Poder Ejecutivo y no en el seno del Congreso, donde el número y la lucha de los partidos ahí representados hacía muy tardado y difícil el acuerdo sobre un proyecto inicial.

La participación del Congreso ideada por Juárez era la de discutir un proyecto ya elaborado; es decir, el coincidir o disentir sobre una iniciativa presidencial. De esta manera se agilizaba la aprobación de

las leyes en el Congreso y se participaba intensamente por parte del Presidente dentro del proceso legislativo.

Resulta, en consecuencia, que el Senado propuesto por Juárez tiende a enfatizar su carácter de representante de los estados, más que aquel Senado original de 1824, cuyo objetivo veía más el proceso de creación de las leyes.

A pesar de que la iniciativa de reformas constitucionales provino del benemérito Juárez, triunfador de la causa republicana y constitucional, los grandes hombres del siglo XIX con principios políticos se enfrentaron y disintieron del proyecto, unos en su forma y otros en el fondo de las reformas.

Un olvido de tres años, demostrando su inconformidad, hizo que por parte del Congreso el proyecto jurista tuviera que ser recordado en 1870 y la discusión comenzara el 16 de abril de 1870 bajo la presidencia de Manuel Romero Rubio. Después en el periodo de 1872, 1873 y 1874. Coincidentemente, bajo la misma presidencia de Romero Rubio, se daba a conocer el 30 de octubre de 1874 la aprobación de las 27 legislaturas que hacían de las reformas iniciadas por Juárez y que ahora tendría que promulgar Sebastián Lerdo de Tejada, concluyendo así la reinstauración de la Cámara federal.

22. Este trabajo es una brevísima introducción a la Constitución de 1857. Los aspectos que se repasan en él sobre su génesis, discusión y repercusiones son tan sólo fragmentos de lo que representó en la historia política, económica y social de México, no sólo de la segunda mitad del siglo XIX y primeros años del XX, sino que inicia los valores políticos que aún sustentamos, no tanto del liberalismo clásico sino del constitucionalismo, federalismo y presidencialismo.

La Constitución del 57 y sus reformas es la historia reciente de nuestro Derecho Constitucional. Se le llamó "traje de luces" alejado de la realidad, pero sus críticos no vieron el carácter programático que el Constituyente le imprimió: a pesar de la guerra de tres años, del Segundo Imperio y de los embates del porfirismo, la Constitución permaneció en el espíritu político del pueblo mexicano, y cuando volvió a la normalidad después de la primera revolución social del mundo de 1910, se le tomó como modelo y se le reformó en el aspecto social; las reticencias del Constituyente de 1856-1857 no se tuvieron con el de Querétaro, pero, en todo caso, hay que reconocer que todas las preocupaciones sociales que hacen grande a nuestra vigente Constitución de 1917, empezaron en 1856.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOLAÑOS CACHO, Miguel, *Los derechos del hombre*, 1900.
- CASTILLO VELASCO, José, María, *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, 1870.
- CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, Guadalajara, 1906, 3a. ed.
- CUEVA, Mario de la, "La Constitución del 5 de febrero de 1857", *El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, 1957.
- GARCÍA, Genaro, *Manual de la Constitución Política Mexicana y Colección de leyes relativas*, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1897.
- GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *La Constitución de 1857 y las leyes de reforma en México*, 1906.
- GARZA GALINDO, Agustín, *La independencia constitucional del poder legislativo y su dependencia económica del ejecutivo*, 1912.
- LICASTRO, José, *Introducción a los principios del Derecho Constitucional*, Imprenta de I. Cumplido, 1871.
- LOZA MACÍAS, Manuel, *El pensamiento económico y la Constitución de 1857*, Justicia Mexicana, 1959.
- LOZANO, Antonio de Jesús, *Agenda Constitucional Mexicana*, 1901.
- LOZANO, José María, *Estudio del Derecho Constitucional Patrio*, Imprenta del Comercio, de Dublán y Cía., 1876.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Derecho Público*, 4 tomos, Imprenta del Gobierno, 1871.
- , *Estudio sobre garantías individuales*, Imprenta del Gobierno, 1873.
- PÉREZ GALLARDO, Braulio, *Guía para consultar la Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857 que escribió y publicó el señor don Francisco Zarco y las Actas del mismo Congreso*, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1878.
- RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio Constitucional*, 1906.
- , *La Constitución y la dictadura*, 1912.
- , *El juicio constitucional*, 1919.
- RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho Constitucional*, 2a. ed., 1875.
- RUIZ, Eduardo, *Derecho Constitucional*, 1902.
- TORRE, Juan de la, *Guía para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, Tip. J. V. Villada, México, 1886.
- VÁZQUEZ, Juan M., *Curso de Derecho Público*, Tipografía Literaria de F. Mata, 1879.
- VEGA, José de la, *Centenario de la Constitución 1857-1957*, México, D.F.
- VELASCO RUS, Luis y Manuel Ortega Espinosa, *Nociones elementales de derecho constitucional mexicano*, 1887.