

## CAPÍTULO VIGÉSIMO

### GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y ÚLTIMOS PRECEPTOS

#### I. INTRODUCCIÓN

Entendemos por “garantías constitucionales”, siguiendo a Héctor Fix-Zamudio,<sup>1092</sup> el conjunto de medios jurídicos, de naturaleza predominantemente procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios titulares de los órganos de poder. Tratándose de la Constitución Federal de 1857, encontramos dos: el juicio de amparo y el juicio político de responsabilidad, de los cuales estudiaremos a continuación su adopción por el Constituyente de 1856-1857.

#### II. EL JUICIO DE AMPARO

Consideramos oportuno no volver sobre los antecedentes del juicio de amparo mexicano; ahora solo queremos destacar la importancia de esta fundamental institución procesal, honra y prez del sistema jurídico mexicano, que fue una de las “joyas de la corona” de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857.

Hemos dicho en otra oportunidad que la Constitución de 1857 fue la prueba de fuego de nuestro juicio de amparo, ya que si bien fue introducido a nivel federal en 1847 con el *Acta de Reformas* y a nivel estatal en Yucatán, seis años antes, no menos cierto es que si no lo hubiera retomado la ley fundamental de 1857, sencillamente, así lo creemos, no hubiera trascendido a nuestra historia jurídica.

<sup>1092</sup> Son muchos los trabajos de este distinguido jurista mexicano, pero para citar solo uno de los más caracterizados: *Estudio de la defensa de la constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 2005, p. 12.

En el artículo 102 del proyecto de Constitución se proponía:

Toda controversia que se suscite por leyes ó actos de cualquier autoridad que violaren las garantías individuales, ó de la Federacion que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados, ó de estos cuando invadan la esfera de la autoridad federal, se resuelve, á peticion de la parte agraviada, por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del órden jurídico, ya por los tribunales de la Federacion exclusivamente, ya por estos juntamente con los de los Estados, segun los diferentes casos que establezca la ley orgánica; pero siempre de manera que la sentencia no se ocupe sino de individuos particulares que la motivare. y se limite á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que se verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto. En todos estos casos los tribunales de la Federacion procederán con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito respectivo, cuyo jurado calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica. Exceptuándose solamente las diferencias propiamente contenciosas en que puede ser parte para litigar los derechos civiles un Estado contra otro de la Federacion, ó esta contra alguno de aquellos, en los que fallará la suprema corte federal segun los procedimientos del órden comun.

Por supuesto, de haberse aprobado tal cual este artículo hubiera sido la mejor garantía del fracaso de nuestro juicio de amparo; sin embargo, el tema que les preocupó a los constituyentes de 1856-1857 fue otra cosa: la división de poderes. Veamos cómo fue esto; para ello, tenemos que señalar previamente que la misma comisión dividió en tres partes este artículo; la primera iba del principio hasta las palabras “que la motivare”.

Eulogio Barrera fue el primero en “abrir fuego” al plantear tres objeciones: ¿cómo los tribunales federales pueden conocer de impugnaciones de autoridades inferiores, como lo puede ser un alcalde?, ¿cómo se pueden unir los tribunales federales con los locales para conocer un mismo asunto?, ¿cómo una sentencia puede contener alguna aclaración, explicación o decisión sobre la ley que da origen al juicio?

Ignacio Ramírez, el Nigromante, comenzó señalando que el sistema propuesto por la comisión era verdaderamente absurdo: se pretendía que los tribunales tuvieran la facultad de derogar parcialmente las leyes y revocar las órdenes de las demás autoridades, “lo cual es contrario á todo principio de jurisprudencia”. Arriaga le respondió, e invocó la autoridad “del eminente escritor, cuyas doctrinas han servido de guía al combinar este

sistema”, el cual no era otro que Alexis de Tocqueville y su inmortal obra *La democracia en América*,<sup>1093</sup> señaló:

Se quiere que las leyes absurdas, que las leyes atentatorias sucumban parcialmente, paulatinamente, ante fallos de los tribunales, y no con estrépito, ni con escándalo en un palenque abierto á luchas funestas entre la soberanía de los Estados y la soberanía de la federacion.

La práctica demuestra que las excepciones de ley no se conceden solo por los legisladores, sino tambien por los jueces, y aun por las autoridades del orden administrativo...

Las garantías individuales, como aseguradas por la constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país, los ataques que se den á tales garantías, son ataques á la Constitucion, y de ellos deben conocer los tribunales federales.

...

Si México no adopta este sistema tiene que renunciar á la forma federal, porque ella es imposible si se vuelve á lo que ántes se practicaba, es decir, que las leyes de los Estados sean anuladas por el congreso, y las del congreso por las legislaturas. Esto no engendra mas que conflictos y dificultades que conducen a la anarquía. Ninguno de estos inconvenientes hay en que la ley mala sucumba parcialmente, de una manera lenta por medio de fallos judiciales.

Albino Aranda expresó estar de acuerdo con las ideas capitales del artículo propuesto, pero que se oponía a la intervención que se le daba a los tribunales de los estados.

El Nigromante volvió a la cargada, al señalar:

La cuestion que hay que dilucidar es esta: ¿quién puede reprimir los desmanes del poder legislativo? ¿Ha de haber una soberanía sobre otra soberanía?. La cuestion no es nueva, en todas partes se ha tratado de restringir el poder de los cuerpos legislativos, y cuantos ensayos se han hecho han sido ineficaces, aunque mas francos y no solapados como el que consulta la comision. Estos ensayos han consistido en criar lo que se ha llamado *poder conservador*. Si este poder, sea cual fuere su organización cuenta con la fuerza, se sobrepondrá al congreso, y si no, habrá luchas interminables entre los poderes públicos y pronunciamientos y todo lo que ha querido evitar la comision.

La derogación parcial de las leyes es un absurdo, y conviene mucho mas que la derogación sea franca y terminante.

<sup>1093</sup> Existe una edición contemporánea fácilmente localizable: 2a. ed., prefacio, notas y bibliografía de J. P. Mayer, introd. de Enrique González Pedrero, trad. Luis R. Cuéllar, México, FCE, 1963, 751 pp.

... el mundo está convencido de que es imposible hallar ese poder conservador, y la teoría del sistema representativo; esto porque las asambleas legislativas, derivándose del pueblo; no tengan mas responsabilidad que la de opinion. Por esto es por lo que para conocer esa opinion, en los países libres no tienen trabas la imprenta y el derecho de reunion.

...

Cuando se den leyes malas, los ciudadanos por medio del derecho de petición y de la prensa, deben dirigirse al legislador.

El diputado Mata recordó que el medio propuesto no era un invento de la comisión ni una idea nueva en México, ya que el artículo 25 del Acta de Reformas disponía que los tribunales de la Federación ampararían a los habitantes de la República en el ejercicio de los derechos que concedía la Constitución contra todo ataque de los poderes federales o de los estados, limitándose a impartir protección en caso particular, sin hacer declaración respecto a la ley o acto que lo motivare. Con ello terminó la sesión del 28 de octubre de 1856.

En la reunión del día siguiente comenzó haciendo uso de la palabra el diputado Jesús Anaya Hermosillo, quien señaló que darle al Poder Judicial la injerencia en los actos de todas las demás autoridades contrariaba el principio de la división de poderes se iba a destruir la independencia de los poderes, que era indispensable para que subsista la libertad; que el Poder Judicial jamás había dado pruebas de patriotismo, de justicia ni de energía, y que no podía merecer la confianza ilimitada de los pueblos; que contra el Poder Legislativo no hay más recurso que el de la opinión [pública], y que apelar a otras autoridades solo conducía a anular la representación nacional.

Siguió Espiridión Moreno, quien afirmó que no podían negarse algunos abusos del Poder Judicial, pero que ello no debía hacer que se omitieran disposiciones correctas, que el mismo Poder no iba a legislar, sino a salvar a la Constitución y a las garantías individuales; era evidente que los congresos podían excederse de sus facultades; por ello era necesario que en estos casos el ciudadano contara con una manera pacífica en que se garantizaran sus derechos conculcados. Terminó señalando que se tenía que aprobar el artículo propuesto y para todo caso mejorar su redacción. Albido Aranda también habló a favor del proyecto. Melchor Ocampo no solo se manifestó a favor del sistema propuesto, sino que aportó una nueva redacción del artículo en estudio, redacción que aceptó la Comisión de Constitución, que le dio algunos pequeños retoques, de lo cual resultaron tres artículos:

100. Los tribunales de la federacion resolverán toda controversia que se suscite: 1º por leyes ó actos de cualquier autoridad que violaren las garantías

individuales; 2° por leyes ó actos de autoridad federal que vulneren ó restrinjan la soberanía de los Estados; 3° por leyes ó actos de autoridad de estos que invadan la autoridad federal.

101. Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán á petición de la parte agraviada y se decidirán por medio de una sentencia y de procedimientos y formas del orden jurídico determinados por una ley orgánica. La sentencia será siempre tal que no se ocupe sino de individuos particulares y se limita á protegerlos y ampararlos en el caso especial, sobre que versa el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.

102. En todos los casos de que hablan los dos artículos anteriores se procederá con la garantía de un jurado compuesto de vecinos del distrito á que corresponda la parte actora. Este jurado se formará y calificará el hecho de la manera que disponga la ley orgánica.

Con ello se concluyó la jornada parlamentaria del 29 de octubre y se continuó el debate al día siguiente. El artículo 100, después de un breve intercambio de ideas entre los diputados Díaz González y Moreno, se aprobó por 46 votos contra 36, y pasó como artículo 101 constitucional, y el numeral 101 se aprobó sin discusión por 49 votos contra 30, y transitó como artículo 102 de la ley suprema de 1857. El problema se suscitó con el artículo 102, como era de esperarse.

En efecto, para el jurista contemporáneo suena extraño, por decir lo menos, que cuestiones eminentemente técnico-jurídicas sean resueltas por un colectivo integrado por personas ajenas a la profesión jurídica; sin embargo, la clave para entender ello nos la da el propio Melchor Ocampo cuando señaló que tal sistema establecía “la apelacion al soberano, es decir, á la conciencia que es el único legislador”. Dicho en otras palabras: todos los reparos que vimos en el sistema de control judicial de la constitucionalidad de las leyes del día anterior, básicamente consistían en que se consideraba que atentaba contra los principios de división de poderes y de representatividad; señaló, además: “El jurado es la apelación al soberano contra el mismo soberano, asemejándose á la que se conoce en la curia contra el papa mal informado, el papa bien informado”. Ello significaba que las decisiones de una asamblea legislativa solo podrían ser revocadas por la soberanía popular, que se manifestaba a través de la “opinión pública”; por lo tanto, había que acudir a dicha “opinión” para desentrañar el sentido de la soberanía popular, y el camino indicado para conocer esa “opinión” era el jurado popular, representante genuino de la soberanía.

Para esto, Isidoro Olvera propuso que el juicio constitucional que se estaba reglamentando, en vez de ser resuelto por un jurado compuesto de ve-

cinco del distrito a que correspondiera la parte actora, lo hiciera un jurado nacional; después de algunos puntos de vista discordantes, León Guzmán propuso que el jurado estuviera integrado por vecinos del distrito en que se promoviera el juicio, lo cual fue aceptado por la asamblea, y finalmente se aprobó el artículo propuesto por 56 votos contra 27.

Aquí llegamos a uno de esos momentos increíbles, de nuestra alucinante historia constitucional: hemos visto cómo se aprobó lo que tendría que ser el artículo 103 de la ley fundamental de 1857, que establecía el jurado en los juicios de amparo; sin embargo, en el texto promulgado no apareció tal precepto, ¿qué pasó?: parece que fue otra “travesura” de la unipersonal Comisión de Estilo, como ya había habido otras del mismo jaez.

Jorge Madrazo se ha ocupado cuidadosamente de esta efeméride.<sup>1094</sup> Como se recordará, el 16 de agosto de 1856, el Congreso Constituyente acordó crear una Comisión de Estilo, integrada por Melchor Ocampo, León Guzmán y Joaquín Ruiz,<sup>1095</sup> que como confesó León Guzmán, en la sesión del 31 de enero de 1857, finalmente quedó con un solo integrante, el propio Guzmán, quien dijo que “presenta, como único individuo de la comisión de estilo, la minuta de la Constitución”, misma que después de un breve debate se aprobó, “oyéndose en las galerías estrepitosos aplausos y gritos de: Viva la Constitución! Viva el congreso!”, como relata Zarco.

Por lo tanto, se le debe a don León Guzmán que nuestro juicio de amparo no cargara con una institución tan poco propia para un juicio constitucional, como lo era el jurado; quizá si hubiera quedado, nuestra máxima institución procesal no hubiera sobrevivido.

### III. EL JUICIO POLÍTICO Y EL DESAFUERO

Así llegamos al título cuarto de la Constitución de 1857, correspondiente al título quinto del proyecto (recordemos que el título cuarto del proyecto correspondía al “consejo de gobierno”, que pasó como “diputación permanente”, y luego “comisión permanente”, integrando el párrafo cuarto, sección primera del título tercero de la Constitución) que en proyecto fue denominado “Del juicio político”, y en la Constitución, con mejor técnica jurídica, lo designaron como “De la responsabilidad de los funcionarios públicos”.

<sup>1094</sup> Cfr. “Apuntes para un estudio de la vida y obra de León Guzmán”, *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 635-654.

<sup>1095</sup> Ocampo presentó su renuncia, la cual nunca fue aceptada, y Ruiz no se presentó a los trabajos de dicha “comisión unipersonal”, por eso fue un esfuerzo personal de Guzmán.

Como se recordará, en la Constitución de 1824 no había una idea clara de lo que era el “juicio político” ni la inmunidad constitucional (luego llamado “fuero constitucional”), y la forma de retirarla. En esta ocasión vamos a ver una mayor precisión legal. Si leemos los cinco artículos del título quinto del proyecto (105 a 109), veremos que se trata de los elementos fundamentales del juicio político; sin embargo, en el artículo 122 del proyecto encontraremos la inmunidad constitucional de ciertos altos funcionarios. Como analizaremos a continuación, en el texto definitivo de la ley suprema, los artículos 103 y 104 trataban lo relativo a esa inmunidad, y los artículos 105 a 108, del juicio político. Veamos cómo fue esto.

El artículo 105 del proyecto señalaba:

Están sujetos al juicio político por cualquier falta ó abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la suprema corte de justicia, los jueces de circuito y distrito, y los demas funcionarios públicos de la Federacion, cuyo nombramiento sea popular. El presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden comun.

La propuesta se empezó a debatir en la sesión del 31 de octubre de 1856. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Cerqueda, para oponerse a que los jueces de distrito y de circuito fueran sujetos de juicio político, Mata le respondió, Cerqueda insistió y Mata replicó.

Melchor Ocampo hizo dos señalamientos: que no debe ser materia de esos procesos cualquier tipo de faltas, y apuntó que ello podría llevar a “que el presidente sea acusado de haber cometido una infraccion de policía”. Por otro lado, también llamó la atención que no podían ser responsables al mismo tiempo el presidente y los secretarios del despacho, y postuló que solo lo fuera el primero. Quizá Ocampo, pensamos, estaba considerando una responsabilidad política, según el modelo parlamentario, no una responsabilidad penal o cuando mucho administrativa, que era de lo que se trataba este juicio político.

Mata contestó diciendo que él pensaba igual que Ocampo en eso de que no fueran responsables el presidente y sus ministros al mismo tiempo, pero ese había sido el criterio mayoritario de los integrantes de la Comisión. También dijo: “El juicio político es el de la opinion y lo que se quiere es que no ocupen puestos públicos los hombres rechazados por la opinion”. Hemos destacado esto porque, como vimos en el parágrafo anterior, se consideraba que la soberanía popular se manifestaba a través de la opinión [pública]; sin embargo, se acabó identificando el concepto de soberanía popular con el

de opinión [pública]. También expresó Mata que las infracciones de policía no podían ser objeto del juicio político, ya que éste procedía “por las faltas que comete el presidente *en el desempeño de su cargo*”, lo cual fue aceptado por Ocampo. Se levantó la sesión por cuestión de horario.

La siguiente reunión fue el 4 de noviembre (se entiende que el sábado 1º de noviembre no hubo trabajo por ser feriado, el dos por ser domingo; pero no sabemos por qué se omitió el 3 de noviembre) en que hizo uso de la tribuna el presidente de la comisión de Constitución, Ponciano Arriaga, para decir que en el régimen republicano ningún funcionario puede ser inmune a la acción de la justicia; por lo tanto, tenían que ser sujetos de juicio político tanto el presidente como sus ministros. Aquí vemos más claramente la confusión que tenía Melchor Ocampo al pensar que se trataba de responsabilidad política propia de los regímenes parlamentarios, no de la responsabilidad penal. Luego dio explicaciones generales del sistema propuesto.

Continuó García Granados, expresándose en contra de que el presidente fuera sujeto a tal proceso, que bastaba que los ministros lo fueran.

Prosiguió Mata, quien confundió más las cosas (se nota que era médico, no abogado) al decir: “En el juicio político que la comisión propone, se trata pura y simplemente del fallo de la opinión [pública], de si los funcionarios merecen ó no la confianza pública”.

Espiridión Moreno “no ataca el fondo, sino la forma del artículo. Cree que se trata de la responsabilidad constitucional, y que es conveniente establecerla de una manera clara y bien determinada”, relata Zarco. Arriaga refutó a Moreno.

Transcribimos a Zarco en su *Historia del Congreso*:<sup>1096</sup>

El Sr. RUIZ con el método analítico que lo distingue, hace importantes objeciones al artículo; no encuentra bien definido el juicio político; si el presidente y los ministros han de ser igualmente responsables, habrá que recurrir á la mayoría en las deliberaciones del gabinete, y será falso que el jefe de Estado pueda remover libremente á los secretarios del despacho. Solo las acusaciones que se hagan contra los jueces de distrito y de circuito, darán que hacer al jurado en el mes que ha de estar reunido, y no hay ecsageracion en prever que serán muchísimas las quejas, porque conforme al articulo, pueden referirse á *cualquier* abuso, a *cualquier* falta.

Hay también el peligro de que el espíritu de partido se apodere del arma del juicio político y que cada año haya que elegirse nuevo presidente, lo que presenta grandes peligros á interminables conflictos.

Muy conveniente es que no haya funcionarios irresponsables; y si los medios constitucionales ántes establecidos no surten buen efecto, no es porque

<sup>1096</sup> Vol. II, p. 516.

ellos fueran ineficaces, sino por falta de espíritu público y de valor civil para ponerse frente a frente de los gobernantes.

En cuanto á los jueces de distrito, a quienes la comision quiere hacer agentes del ejecutivo, el artículo no distingue entre sus faltas judiciales y sus faltas políticas, y esta confusión ha de traer consigo mil inconvenientes.

Estraña que el artículo hable de funcionarios electos popularmente, solo por no mencionar de una manera explícita a los diputados.

Con respecto á los delitos comunes que pueda cometer el presidente, la comision, que quiere que de esta clase de delitos conozcan los tribunales ordinarios, incurre en una contradicción, sujetándolos a juicio político.

Para entonces, la comisión de Constitución modificó su propuesta de artículo 105:

Están sujetos al juicio político por cualquier falta ó abuso grave cometido en el ejercicio de su encargo: el presidente de la República, los secretarios del despacho, los individuos de la suprema corte de justicia, los jueces de circuito y distrito, y los demás funcionarios públicos de la federación, cuyo nombramiento sea popular.

Como se habrá visto, no se avanzó mucho. Tomaron la palabra Arriaga y Prieto, quien a su muy confuso estilo llenó de ofensas y ataques, para finalmente no decir nada. Se levantó la sesión. Al día siguiente, la asamblea se manifestó por declarar sin lugar a votar, y la comisión pidió permiso, y se le otorgó, de retirar no solo el artículo 105, sino los otros cuatro que integran el título quinto del proyecto.

Pasemos al otro tema: el del desafuero o procedimiento para retirar la inmunidad procesal, el cual, como vimos antes, tuvo su origen en el artículo 122 del proyecto, el cual señalaba:

Los tribunales ordinarios conocerán de las acusaciones que por delitos comunes se presenten contra los secretarios del despacho, los individuos de la suprema corte de justicia, los diputados y demás funcionarios públicos de la Federacion de nombramiento popular, excepto el presidente de la República; pero ningún proceso comenzará sin que la parte agraviada haya obtenido previamente licencia del congreso; y en sus recesos, del consejo de gobierno.

Este artículo fue presentado para su consideración por el pleno el 18 de noviembre de 1856. El primero en tomar la palabra fue el diputado Ignacio Ochoa Sánchez, quien pidió que se quitaran las palabras “y demás funcionarios públicos de la federacion de nombramiento popular, excepto el presidente de la República”, lo cual la comisión aceptó. A continuación, Anaya

Hermosillo y Ruiz pidieron que en vez de que el Congreso simplemente diera licencia, se erigiera en gran jurado para declarar si había lugar o no para formar causa; la comisión no contestó, y se consultó a la asamblea si había lugar o no a votar el precepto propuesto; declaró sin lugar a votar por 67 votos contra 14; por lo tanto, se regresó a la comisión.

El 27 de noviembre de 1856, la comisión de Constitución presentó un nuevo proyecto de título correspondiente a “la responsabilidad de los altos funcionarios”, integrado por ocho artículos: del 105 al 112, en el tenor siguiente:

Art. 105. Los diputados al congreso de la Union, los individuos de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho, pueden ser perseguidos ante los tribunales ordinarios, por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo; mas para que sea espedida la accion de dichos tribunales, se necesitan que el acusado sea ántes separado de su encargo, por medio del procedimiento que se establece á continuacion.

Art. 106. Para decretar la separacion de que habla el artículo anterior, habrá un jurado de acusacion y un gran jurado de sentencia.

Art. 107. El jurado de acusacion se formará de doce diputados, cuya designacion se hará por suerte, inmediatamente despues de presentada al congreso cualquier acusacion. Las atribuciones de este juzgado serán: 1ª practicar secreta y diligentemente la averiguacion de los hechos sobre que verse la acusacion, consignando por escrito todas las constancias necesarias; oír al acusado, sus descargos, admitiéndole cuantos datos presente y sean conducentes á su defensa; 3ª acordar por dos tercios de la totalidad de sus miembros, si la acusación es ó no admisible para lo que usará la fórmula siguiente: “Ha lugar (ó no) á que se resuelva por el gran jurado, sobre la acusación intentada por N. contra tal funcionario, por tal delito, falta ú omisión.” La declaración de este jurado produce necesariamente la suspension del funcionario acusado.

Art. 108. Será jurado de sentencia el congreso de la Union, quien resolverá en sesión pública, si el funcionario acusado debe ó no ser separado de su puesto. Dicha declaracion se hará, usando la fórmula siguiente: “Queda separado, (ó no hay mérito para separar) de su encargo, al funcionario N., acusado de tal delito, falta ú omision”.

Art. 109. La declaracion del jurado se hará por los dos tercios de diputados presentes, no incluyendo en este número a los miembros del jurado de acusacion, quienes concurrirán á la sesión del jurado con voz informativa y absteniéndose de votar. Para el caso de no haber lugar á la separacion, basta el voto de la simple mayoría.

Art. 110. La separacion de los altos funcionarios, en virtud de este procedimiento, puede ser por determinado tiempo, ó perpetua con calidad de inhabilitacion.

Art. 111. El gran jurado, obrando prudencialmente y en vista de las circunstancias, puede hacer la separacion del primer modo; mas solo podrá verificar la del segundo en los delitos de traicion á la patria, ataque directo á la Constitucion y notoria mala versación de los caudales públicos. Todo lo dicho se entiende sin perjuicio de la accion criminal, que en todo caso queda espedita despues de la separacion.

Art. 112. El presidente de la República está también sujeto á este procedimiento; pero durante el tiempo de su encargo, solo puede ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion espresa de la Constitucion, ataque á la libertad electoral y delitos atroces del órden comun.

Lo interesante de esta pieza legislativa es que por primera vez podemos ver que se distinguen las dos instituciones: el juicio político propiamente dicho, del procedimiento para retirar la inmunidad procesal a los altos funcionarios; o sea, se diferencia el enjuiciamiento de los llamados altos funcionarios por faltas u omisiones graves cometidas en el cumplimiento de su encargo, “declarando simplemente si el acusado merece ó no la confianza pública”, mientras que el segundo se refería al “simple hecho de declarar si ha ó no lugar á formacion de causa”.

Con la lectura de la propuesta concluyó la sesión del 27 de noviembre; al día siguiente no hubo reunión por falta de quórum, el 30 fue domingo y el 1 de diciembre tampoco hubo junta por falta de quórum, hasta que el 2 de diciembre de 1856 el Congreso Constituyente pudo seguir con su encomienda; comenzó con la elección de la mesa directiva del mes y continuó con la presentación de un voto particular sobre el mismo asunto por parte del diputado Isidoro Olvera.

Hecho lo cual, se comenzó a discutir el nuevo texto del artículo 105. El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Espiridión Moreno, quien propuso que se incluyera a los gobernadores, propuesta a la cual se sumó León Guzmán; Barrera pidió que se regresara al sistema de la Constitución de 1824 y que no intervinieran los tribunales ordinarios; con ello se levantó la sesión y se continuó al día siguiente, 3 de diciembre. El primero en hacer uso de la tribuna fue el diputado Reyes, quien señaló que no alcanzaba a ver qué faltas podían cometer los diputados en el ejercicio de su encargo, más aún que gozaban de la inmunidad parlamentaria; Moreno señaló como ejemplo de ello al ausentismo, cosa apoyada por García Granados, y León Guzmán dio otros ejemplos. Moreno agregó la venta del voto; finalmente, se sometió a votación, habiendo sido aprobado por 50 votos contra 29, y pasó, en parte, como artículo 103 constitucional.

Sin discusión se aprobó, por 78 votos contra dos, el artículo 106 del proyecto, aunque después se modificó.

Se siguió con el proyectado artículo 107, que contenía, *grosso modo*, el procedimiento del juicio político. Marcelino Castañeda propuso que el jurado de acusación fuera el Congreso, mientras que la Suprema Corte lo fuera de sentencia. De ahí se desató un muy interesante debate, y que tocaba un punto esencial de la institución en estudio; varios diputados se adhirieron a Castañeda haciendo referencia al *Impeachment* de origen inglés; la comisión retiró la propuesta, y al día siguiente, 4, la volvió a presentar, con un cambio: en que el jurado de acusación lo integraran 24 diputados designados por la suerte, y omitiendo que las averiguaciones se practicaron en secreto; a pesar de ello, se vio que la comisión no abordó el verdadero problema, y después de algunos puntos de vista se pidió retirar el artículo en consulta, pero ello afectaba al resto de los preceptos propuestos; por ello, a petición del doctor José María Mata, se retiraron los artículos del 107 al 112, como así lo acordó el pleno.

El 10 de diciembre de 1856, el diputado duranguense Marcelino Castañeda presentó un voto particular que contenía una propuesta de los artículos 106 a 116, que básicamente recogía las propuestas formuladas por él y otros diputados: en cuanto a que el Congreso en su totalidad sería “gran jurado”, tanto para el procedimiento para retirar la inmunidad procesal como en el juicio político. En el primer caso bastaba la declaración del Congreso para proceder penalmente, mientras que en el segundo se requería una segunda instancia, que la desempeñaría la Suprema Corte; también se incluían a los gobernadores de los estados. Pidió dispensa de trámites, como se le concedió, para cuando terminara la discusión de la división territorial, que era el asunto agendado para esa sesión.

Para esto, en la sesión del día siguiente, el diputado Francisco J. Villalobos presentó ¡otra propuesta para el título de responsabilidades de los funcionarios públicos! Ese día 10, junto con el 11, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 22 de diciembre, se discutió, como ya vimos antes, lo relativo a la división territorial; el 12 no hubo sesión, por ser la fiesta de la Virgen de Guadalupe; el 14 y el 21 fueron domingo; el 23 inició con la intención de discutir la propuesta del diputado Castañeda, pero no procedió por falta de quórum; lo mismo ocurrió el 24, 26 y 27 (el 25 fue feriado por la Navidad), y el 28 fue domingo; no fue hasta el 29 de diciembre cuando continuó el debate del título correspondiente a las responsabilidades de los funcionarios públicos, sobre el proyecto de Castañeda, como estaba previsto.

La propuesta de artículo 106 de Castañeda decía: “Para decretar la separación que habla el artículo anterior, intervendrá el congreso general en clase de gran jurado, y la suprema corte de justicia, solo en los delitos oficiales, como jurado de sentencia”, la cual fue aprobada por 76 votos contra tres.

El artículo 107 hablaba de la declaración por parte del Congreso para poder proceder penalmente contra un alto funcionario, pero fue retirado por su autor.

Los artículos 108, 109 y 110 propuestos por don Marcelino Castañeda decían:

Art. 108. Si el delito fuere oficial, el congreso declarará á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable: en el segundo caso, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo; en el primero, el reo quedará inmediatamente separado de sus funciones, y será puesto á disposicion de la suprema corte de justicia, la que reunida en tribunal pleno como jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designare.

Art. 109. Los gobernadores de los Estados quedan sujetos á los procedimientos que establece el artículo anterior por infraccion de la Constitucion y leyes federales.

Art. 110. El presidente de la República queda también sujeto á este procedimiento; pero solo podrá ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion espresa de la Constitucion y delitos graves del órden comun.

Todos ellos fueron aprobados por el pleno. Para esto, Francisco Zarco propuso dos adiciones: que en las demandas del orden civil no hubiera fuero ni inmunidad, y que en los delitos oficiales no se pudiera conceder indulto. También fueron aprobadas estas adiciones.

Aquí fue importante la labor de la Comisión de Estilo, pues fueron promulgados como parte del título IV: “De la responsabilidad de los funcionarios públicos” los siguientes preceptos:

Art. 103. Los diputados al Congreso de la Union, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, fallas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infraccion de la Constitucion y leyes federales. Lo es tambien el Presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion espresa de la constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del órden comun.

Art. 104. Si el delito fuere común el Congreso erigido en gran jurado declarará á mayoría absoluta de votos si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningun procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sugeto á la accion de los tribunales comunes.

Art. 105. De los delitos oficiales conocerán el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Art. 106. Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto.

Art. 107. La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá cesar durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año despues.

Art. 108. En demandas del órden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningun funcionario público.

En la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, que como se recordará tuvo como objeto la restauración del Senado, se modificaron lógicamente y de manera sustancial algunas instituciones constitucionales; una de ellas fue el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos, para lo cual se cambiaron los artículos 103, 104 y 105 de la ley suprema, para quedar:

Artículo 103. Los Senadores, los Diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracciones de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado, por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden común.

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas ú omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo cargo ó comisión pública que hayan aceptado durante el periodo en que conforme á la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucede con respecto á los delitos comunes que cometan durante el desempeño del mismo empleo, cargo ó comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto á ejercer sus funciones propias, deberá proceder con arreglo á lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.

Artículo 104. Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á

proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes.

Artículo 105. De los delitos oficiales conocerán: la Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó nó culpable. Si la declaración fuere absoluta, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la Cámara de senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

Quisiéramos resaltar que el sistema de responsabilidades de los altos funcionarios —legisladores federales, ministros de la Suprema Corte, secretarios del despacho y en otra medida los gobernadores de los estados y el presidente República— previsto en la Constitución de 1857 y en sus reformas de 1874, mejoraba sensiblemente las previsiones de la carta magna de 1824 en esta materia. Por otro lado, queremos señalar que fue ostensible la influencia, hasta en la terminología utilizada, del derecho constitucional norteamericano.

En el texto fundamental de 1857 vemos precisadas las dos instituciones básicas del sistema de responsabilidad política de los llamados altos funcionarios: el fuero constitucional y el juicio político. El primero se refería al procedimiento ante la Cámara de Diputados (Congreso hasta 1874) erigida en “gran jurado” para retirar la inmunidad procesal de dichos altos funcionarios —desafuero— para poder ser enjuiciados por la comisión de delitos comunes —federales y locales—. Mientras que el segundo se refería al enjuiciamiento por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurrieran esos altos funcionarios en el ejercicio de su encargo; conociendo en primera instancia la Cámara de Diputados (Congreso hasta 1874) erigida en “jurado de acusación”, y en segunda instancia —“jurado de sentencia”— hasta 1874 la Suprema Corte de Justicia, y después de esa fecha la Cámara de Senadores.

La Constitución de 1857 no señalaba las penas del juicio político para el alto funcionario que cometiera un delito, falta u omisión de carácter oficial; sin embargo, en la *Ley* del 3 de noviembre de 1870 se señalaba en sus artículos 4º, 5º y 6º lo siguiente:

Art. 4º. El delito oficial se castigará con la destitución del encargo, en cuyo desempeño se haya cometido, y con la inhabilidad para obtener el mismo ú

otro encargo ó empleo de la Federación, por un tiempo que no baje de cinco ni exceda de diez años.

Art. 5°. Son penas de la falta oficial: la suspensión respecto del encargo en cuyo desempeño hubiere sido cometida; la privación consiguiente de los emolumentos anexos á tal encargo y la inhabilidad para desempeñarlo; lo mismo que cualquiera otro encargo ó empleo de la Federación; todo por un tiempo que no baje de un año ni exceda de cinco.

Art. 6°. La omisión en el desempeño de funciones oficiales, será castigada con la suspensión, así del encargo como de su remuneración; y con la inhabilidad para desempeñarlo, lo mismo que cualquier otro encargo ó empleo del orden federal; todo por un tiempo que no baje de seis meses ni exceda de un año.

#### IV. ÚLTIMOS TÍTULOS DE LA CONSTITUCIÓN

Los últimos trece artículos de la ley fundamental de 1857 se agrupaban en tres breves títulos —prevenciones generales, reforma de la Constitución e inviolabilidad de la misma— y el transitorio.

Antes que nada, tenemos que recordar la sesión del 10 de diciembre de 1856, en que se discutió y aprobó el artículo 48 del proyecto, inscrito en la primera sección, “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”, del título segundo, el cual trascendió como artículo 117 del texto definitivo, mismo que inicia el título VI de esa ley fundamental, y decía “Las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados”.

El 11 de noviembre de 1856 se discutió y aprobó sin discusión y por unanimidad el artículo 117 del proyecto, que pasó como 118 constitucional, el cual rezaba: “Ningún individuo puede desempeñar á la vez dos cargos de la Union de eleccion popular; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar”.

Se inició el examen del artículo 118 del proyecto, que proclamaba: “Ningun pago puede hacerse por el tesoro federal si no está autorizado por la ley”, con la intervención de don Guillermo Prieto, quien propuso que se dijera “presupuesto” en lugar de “ley”. Ocampo y Mata se opusieron; Barrera e Ignacio Ramírez apoyaron la sugerencia de Prieto, y se suspendió la sesión por cuestión de tiempo; se continuó al día siguiente, con la propuesta de cambio formulada por la comisión, para quedar: “Ningun pago podrá hacerse por el tesoro federal, si no está autorizado por el presupuesto ó por alguna ley posterior”, lo cual fue aprobado por 75 votos contra cuatro, y trascendió como artículo 119 de la Constitución en debate.

El artículo 119 del proyecto, heredero del artículo 49 de la Constitución Federal de 1824, por lo tanto de carácter programático, fue desechado “por inútil”.

Se continuó, en la reunión del 12 de noviembre de 1856, con el artículo 120 del proyecto, que apuntaba: “Los Estados, para formar su hacienda particular, solo podrán establecer contribuciones directas. La Federación solo podrá establecer impuestos indirectos, y formará parte del tesoro federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos”. Aquí encontramos un debate muy interesante:

El Sr. Moreno cree que la comisión ha esquivado la cuestión principal que se refiere al modo de criar la hacienda pública. En su concepto, debieron abolirse de una vez las contribuciones indirectas; debió decirse que la federación adoptada en los impuestos el sistema directo; declarar que todo ciudadano tiene obligación de contribuir proporcionalmente a los gastos públicos, y dejar en libertad á los Estados para que arreglen sus contribuciones como lo crean mas conveniente.

Le respondió Ocampo:

Entrando en la cuestión, y ocupandose de las objeciones del Sr. Moreno, dice que la clasificación de rentas no puede ser punto constitucional, y en cuanto á la soberanía de los Estados, la comisión considera que no son ellos, sino sus ciudadanos los que contribuyen á los gastos públicos. Teniendo presente que el impuesto directo recae sobre la renta, y el indirecto sobre los consumos, se ve que para el primero se necesita una larga série de procedimientos fiscales que molestan al ciudadano, mientras el segundo, es mas fácil y sencillo en su recaudación. La comisión propone por esto, que el impuesto federal sea directo, y que el indirecto que necesita mas indagaciones quede a los Estados, y opina que esto conserva mejor su soberanía.

La Constitución en esta materia no puede dar mas que bases generales, sin entrar en los pormenores de una clasificación de rentas.

Guillermo Prieto terció:

En la República, por ahora, hay que mantener un sistema misto, y por la eficacia del texto constitucional no se introducirán reformas que necesitan ser graduales para no producir la ruina del erario.

En su concepto, desde ahora debieran abolirse las alcabalas, porque su supresión es el grito de la humanidad y la promesa de la revolución de Ayutla, dejando en libertad á los Estados para arreglar su sistema de hacienda, libertad que es una de las mas grandes ventajas de la federación, atendidas las diferencias de producciones, de consumos y de salarios que hay entre ellos.

José María Mata agregó:

Está de acuerdo con el preopinante en principios económicos, pero no cree posible las innovaciones repentinas, pues aún en los países mas adelantados, se han hecho de una manera gradual.

...

La comision quiere llegar á la supresión de las alcabalas, quitando á los Estados el interes en conservar este impuesto, y esto es entre nosotros el fin que el artículo se propone.

Ahí terminó la reunión del 12 de noviembre; la del día siguiente comenzó con la presentación del proyecto de Ley Orgánica de Libertad de Imprenta por parte del diputado Olvera, y después se siguió con el debate del artículo 120 del proyecto, el cual fue atacado por Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Espiridión Moreno y Félix Romero, y defendido por los diputados Guzmán, Ochoa, Sánchez y Mata. El 14 de noviembre se continuó, y finalmente fue aprobado por 55 votos contra 24. Pero ahí no quedó la cosa. Veamos por qué.

Varios diputados habían propuesto la supresión de las alcabalas y aduanas interiores; ello dio motivo a que la comisión de Constitución presentara el 25 de enero de 1857 un dictamen que desestimaba la propuesta.

Antes de continuar, consideramos pertinente hacer una precisión, lo que tenemos que entender por “alcabala”. En la actualidad se entiende por alcabala una aduana interior que cobra un tributo al tránsito de personas o mercaderías; originalmente no significaba eso. Fonseca y Urrutía<sup>1097</sup> señalan: “Este derecho real se cobra de todo lo que se vende ó permuta: Adéudase luego que se celebran ventas ó trueques por el mismo hecho: le causan estos contratos de cualquier modo validos”; era algo así como el moderno impuesto al valor agregado (IVA); sin embargo, ante la carencia de los actuales controles contables y administrativos, dicho tributo se cobraba a la entrada de las poblaciones en oficinas llamadas “aduanas”,<sup>1098</sup> de tal suerte que ese impuesto vino, en los hechos, a transformarse de un “tributo de un tanto por ciento del precio de la cosa vendida ó permutada que paga el vendedor ó permutados al fisco”, como explica Escriche,<sup>1099</sup> a un impuesto interior al tránsito de efectos de comercio.

<sup>1097</sup> Cfr. *Historia general de Real Hacienda*, México, Imprenta de Vicente García Torres, 1849, t. II, p. 5.

<sup>1098</sup> Es más, hasta se arrendaba su cobro por un precio fijo, como sucedió en la ciudad de México, en donde lo arrendó el “Consulado... de los Mercaderes de la Ciudad de México”, lo cual hizo que incluso su sede en la Plaza de Santo Domingo se conociera como edificio de la Aduana.

<sup>1099</sup> Cfr. *Diccionario...*, cit., p. 26.

Pero volvamos a la sesión del 25 de enero de 1857, en que la comisión de Constitución presentó un dictamen respecto a la solicitud de muchos diputados que pedían la abolición de las alcabalas y aduanas interiores, en el que señalaba: “no cree la comisión que pueda verificarse por el congreso actual, ni consignarse en la Constitución”. Espiridión Moreno replicó señalando que era un gravamen muy oneroso; Gregorio Payró apuntó que el mismo atentaba contra la libertad de comercio, “el comercio llama á la inmigracion, y es el elemento mas poderoso de la civilizacion”; Guillermo Prieto adujo que la abolición de las alcabalas sería un progreso, una conquista de la libertad y el cumplimiento de una de las promesas de la revolución de Ayutla, y más adelante señaló que tal impuesto ofrecía más dificultades para recaudarse, que eran más los gastos de administración que los productos que se obtienen; León Guzmán, por su parte y como miembro de la comisión de Constitución, aclaró que no se trataba de calificar si era un impuesto odioso e injusto, sino averiguar si las circunstancias permitían su pronta abolición o había gravísimas dificultades que hacían imposible esa reforma (el tiempo le vino a dar la razón, como veremos líneas más adelante) en un año, como la comisión estaba convencida: se levantaron otras voces en contra del dictamen, se votó y fue rechazado por 67 votos contra quince. A continuación fue aprobada por 70 votos contra trece, que la fecha para suprimir el tributo fuera el 1 de enero de 1858, aunque en el artículo 124 constitucional se dispuso: “Para el día 1º de Junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la republica”.

Esto evidentemente no se pudo cumplir, ya que nuestro país se hallaba inmerso en la Guerra de Reforma; por ello, el Congreso decretó el 24 de enero de 1861, que el 1o. de enero de 1862 quedarían abolidas las alcabalas, “lo que al efectuarse produjo un gran trastorno en el sistema fiscal de las entidades federativas”, según informa Eduardo Ruiz,<sup>1100</sup> por lo que el mismo Congreso, en Ley del 14 de abril de 1862, las restableció en toda la República; vino la Intervención francesa y el II Imperio; luego, por Ley del 17 de mayo de 1882, se señaló el 1o. de diciembre de 1884 como fecha para su extinción; sin embargo, el término se prorrogó al 1o. de diciembre de 1886, según Ley del 26 de noviembre de 1884; pero, relata el mismo Ruiz, ante la presión de los estados, se tuvo que iniciar una reforma al texto constitucional, que pusiera orden en este delicado asunto, garantizando la libertad de comercio, lo cual concluyó el 22 de noviembre de 1886, para quedar el artículo 124 en estos términos:

<sup>1100</sup> *Op. cit.*, p. 393.

Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el Gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

No prohibirán directa ni indirectamente la entrada á su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, á no ser por motivo de policía, ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero ó para otro Estado.

Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas a favor de los productos de determinada procedencia.

La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravámen que al que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

La mercancía nacional no podrá ser sometida á determinada ruta ni á inspección ó registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para la circulación interior.

No gravarán la mercancía extranjera con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por la ley federal.

Sin embargo, por reforma constitucional del 1o. de mayo de 1896 se volvió al modelo proteccionista y se confirmó la prohibición de establecer trabas al comercio interior de cualquier naturaleza, al establecer como texto del artículo 124 de la ley suprema:

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen ó exporten, ó que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad ó de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111.<sup>1101</sup>

Pero regresemos a la discusión en el Congreso Constituyente de 1856-1857, concretamente al 15 de noviembre, a pesar de que ese día no hubo sesión por falta de quórum, el 16 fue domingo y el lunes 17 no hubo reunión, y no sabemos por qué. El 18 se prosiguió con los artículos 121, 122, 123, 124, 125 y 126.

<sup>1101</sup> O sea, cuando el Congreso de la Unión actuaba como legislatura local en la capital federal y territorios.

El artículo 121 del proyecto señalaba:

El presidente de la República, los individuos de la suprema corte de justicia, los diputados y demas funcionarios públicos de la Federacion de nombramiento popular, recibirán una compensacion por sus servicios, que será determinada por la ley y pagada por el tesoro federal. Esta compensacion no es renunciabile, y la ley que la aumente ó la disminuya no podrá tener efecto durante el período en que un funcionario ejerce el cargo.

Esta propuesta fue aprobada por el pleno, y trascendió como artículo 120 de la ley suprema de 1857.

El artículo 122, como vimos con anterioridad, trataba lo relativo al desafuero o procedimiento para quitar la inmunidad procesal penal de los llamados altos funcionarios, mismo que fue rechazado y se retomó en el título IV, correspondiente a las responsabilidades de los funcionarios públicos.

El numeral 123 del proyecto apuntaba esta redacción, que ya se volvió clásica en el constitucionalismo mexicano:<sup>1102</sup>

Esta constitucion, las leyes del congreso de la Union que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el presidente de la República, con aprobacion del congreso, serán la ley suprema en toda la Union. Los jueces de cada Estado se arreglarán á dicha constitucion, leyes y tratados, á pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las constituciones ó leyes de los Estados.

El precepto fue aprobado sin discusión, y por 79 votos contra uno pasó como artículo 126 de la Constitución Federal de 1857.

El numeral 124 del proyecto también fue aprobado sin discusión, y por 55 votos contra 25 transitó como artículo 121 constitucional, que decía: “Todo funcionario público, sin escepcion alguna, antes de tomar posesion de su encargo, prestará juramento de guardar esta constitucion y las leyes que de ella emanen”. Aquí tenemos que recordar cómo por efecto de la constitucionalización de las llamadas Leyes de Reforma cambió radicalmente el sistema de “juramento” para transformarse en “promesa” o “protesta”, como se usa más comúnmente, pero como ello lo vimos en el capítulo precedente, no lo vamos a repetir.

<sup>1102</sup> Le reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 modificó implícitamente este precepto al señalar, en la nueva redacción del artículo 72, apartado B, inciso I, de la ley suprema, como facultad exclusiva del Senado: aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo con las potencias extranjeras.

El artículo 125 del proyecto disponía:

La presente constitucion puede ser adicionada ó reformada. Mas para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la constitucion, se requiere: que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus miembros presentes acuerden qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses ántes de la eleccion del congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y estas se someterán al voto del pueblo en la eleccion inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare a favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la constitución.

Aquello era un galimatías espantoso, que fue impugnado por los diputados Villalobos, Moreno y Zarco, y así, la comisión, en vez de defender su propuesta, pidió autorización al pleno para retirarla, como en efecto se le concedió. El 25 de noviembre de 1856 la comisión presentó una nueva propuesta de artículo 125, consistente en que la reforma requeriría de la votación favorable de dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores, que eligieran a los diputados de la siguiente legislatura, la que decretaría el correspondiente resultado; por supuesto que las críticas no se hicieron esperar (que por obvio de tiempo aquí no reproducimos), durante las sesiones de ese día 25 y el día siguiente, para que finalmente fuera rechazada por la asamblea constituyente, y la comisión presentó otra nueva propuesta al tenor siguiente:

La presente Constitucion puede ser adicionada ó reformada; mas para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitucion, se requiere que el congreso por el voto de las dos terceras partes de sus individuos, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El congreso de la Union hará el computo de los votos de las legislaturas y la declaracion de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.

El artículo fue aprobado prácticamente sin discusión por 67 votos contra 14, y pasó como artículo 127 constitucional, e integrando el único precepto del título VII. En la reforma del 13 de noviembre de 1874, que restableció al Senado, no se tocó este artículo.

Regresando a la sesión del 18 de noviembre de 1856, por último se discutió el artículo 126 del proyecto, el cual establecía una redacción, que también ha pasado a ser clásica en el constitucionalismo mexicano:

Esta constitucion jamas perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelion se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario á los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia, y con arreglo á ella y á las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, asi los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelion, como los que hubieren cooperado á esta.

Relata Zarco<sup>1103</sup> que después de algunas breves explicaciones entre los señores Moreno, Ocampo, Villalobos, Gamboa y Mata, el artículo se reformó, para iniciar: “Esta constitucion no perderá su fuerza y vigor...”, como fue aprobado por 79 votos contra dos y pasó como artículo 128 de la ley fundamental de 1857, último del texto sustantivo y único del título VIII, “De la inviolabilidad de la Constitucion”.

El 24 de enero de 1857, la comisión de Constitución presentó un dictamen fechado el día 21 del mismo mes, relativo a la proposición de varios diputados tendente a suprimir desde la Constitución a las comandancias generales, en que se señalaba:

Deseando establecer un sistema de amplia libertad, para cuya defensa la autoridad civil tenga todo el prestigio y toda la fuerza que son necesarias para conservarla, no puede ser la comision partidaria de las comandancias generales, que por varias circunstancias han llegado á ser entre nosotros, casi siempre adversarios terribles para los gobiernos de los Estados, y una rémora para todo progreso, casi un centro de reunion para todos los intereses que no están en consonancia con el gobierno civil.

De esta forma, al no existir ya el fuero de guerra con la amplitud que se concebía en la época virreinal, estaban en principio a favor de suprimirlos; sin embargo, consideraban que ello no podía ser materia de una disposición constitucional, ya que en un futuro se podría replantear, por lo que ello debería ser materia de una ley secundaria; así, la comisión propuso este texto:

En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones que las que tengan esacta conexcion con disciplina militar. La ley arreglará el órden económico del ejercito, teniendo por base la supresion de las comandancias generales.

El 22 de enero, el diputado Ponciano Arriaga presentó un voto particular de una segunda parte del precepto propuesto por la comisión, en el que decía:

<sup>1103</sup> Cfr. *Historia del Congreso...*, vol. II, p. 560.

Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Unión, ó en los campamentos, cuarteles ó depósitos que fuera de las poblaciones estableciese para la estacion de las tropas permanentes.

La parte propuesta por la comisión fue aprobada por 70 votos contra diez, mientras que lo sugerido por Arriaga fue aprobado por 74 votos contra cinco.

En la sesión permanente del 28 al 31 de enero de 1857, la comisión de Constitución presentó una propuesta que declaraba que estarían bajo la inmediata inspección de los poderes federales los fuertes, almacenes, depósitos, cuarteles y demás edificios que fueran necesarios al gobierno de la Unión. Ignacio Ramírez se opuso, al considerar que esa declaración era inútil y ridícula, ya que las milicias que organizaran los estados y las policías municipales también habrían de tener cuarteles; León Guzmán le replicó que se trataba de instalaciones del ejército que debían estar bajo la inspección del gobierno federal; Cendejas opinó que la declaración que proponía la comisión era superflua; Mata defendió la propuesta de la Comisión. Finalmente, no sabemos si se votó o no tal propuesta y por lo mismo el resultado de ella, ya que la *Historia* de Zarco no lo señala, el caso es que en el artículo 122 de la Constitución Federal de 1857 se disponía:

En tiempo de paz ninguna autoridad militar puede ejercer mas funciones que las que tengan esacta conecision con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del gobierno de la Union, ó en los campamentos, cuarteles, o depósitos que, fuera de las poblaciones estableciese para la estacion de las tropas.

Nos estamos acercando al final; nos encontramos en nuestro relato en aquella sesión maratónica del 28 al 31 de enero de 1857, en que la falta de quórum tenía caracteres endémicos, llegando a situaciones tan chuscas como cuando, el 28 de enero, don José María Mata propuso que sin disolver la reunión, “una comision vaya al teatro á buscar á los señores ausentes que no se encuentran en su casa”, como de hecho se acordó, y enviaron a los señores Langlois y Garza Melo; este último, después de una hora, informó “que siete diputados asisten á representación del teatro de Iturbide que dos de ellos prometen concurrir á la sesión y los demás solo contestan de enterado”; la sesión se levantó a las once y media de la noche, y se tuvo que reanudar al día siguiente, a las trece treinta horas.

En el proyecto de la comisión no se incluían artículos transitorios; sin embargo, al final de la sesión permanente antes mencionada, la propia comisión propuso un artículo transitorio, que ordenaba que la Constitución se promulgara con la mayor solemnidad en todo el país después de que se hubiera jurado, que las disposiciones electorales entraran en vigor inmediatamente y el resto de la carta magna hasta el 16 de septiembre de 1857, día en que se tendría que instalar el Congreso federal ordinario (se le denominó “Congreso Constitucional” —que no Constituyente— y desde entonces se tomó la costumbre de numerar progresivamente las legislaturas, hasta nuestros días, siendo esa la primera), mientras que el presidente de la República electo constitucionalmente y los ministros de la Suprema Corte de Justicia, el 10. de diciembre de 1857. Después de una enfadosa y absurda discusión, el artículo transitorio propuesto fue aprobado por 66 votos contra 15, para quedar:

Esta Constitución se publicará desde luego y será jurada con la mayor solemnidad en toda la República, pero, con escepcion de las disposiciones relativas á las elecciones de los supremos poderes federales y de los Estados, no comenzará á regir hasta el día diez y seis de Setiembre próximo venidero en que debe instalarse el primer congreso constitucional. Desde entonces el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, que deben continuar en ejercicio hasta que tomen posesion los individuos electos constitucionalmente, se arregarán en el desempeño de sus obligaciones y facultades á los preceptos de la Constitución.

## V. FINALMENTE

Para finalizar este capítulo, señalaremos que el Congreso Constitucional, una vez aprobado el texto fundamental, encargó al diputado Francisco Zarco que redactara el manifiesto del Congreso a la Nación, mismo que debería preceder a la ley suprema, en una especie de exposición de motivos, el cual fue puesto a la consideración de la Asamblea el mismo 5 de febrero de 1857. Después de leída, firmada y jurada la Constitución, ningún diputado hizo uso de la palabra, y aprobaron por unanimidad el texto propuesto por Zarco:

La gran promesa del plan de Ayutla está cumplida. Los Estados Unidos Mexicanos vuelven al orden constitucional. El Congreso ha sancionado la Constitución más democrática que ha tenido la República; ha proclamado los derechos del hombre, ha trabajado por la libertad, ha sido fiel al espíritu de su

época, á las inspiraciones radiantes del cristianismo, á la revolución política y social á que debió su origen; ha edificado sobre el dogma de la soberanía del pueblo, y no para arrebatarla, sino para dejar al pueblo el ejercicio pleno de su soberanía. ¡Plegue al Supremo Regulador de las sociedades hacer aceptable al pueblo mexicano la nueva Constitución, y accediendo á los humildes ruegos de esta Asamblea, poner término á los infortunios de la República y dispensarle con mano pródiga los beneficios de la paz, de la justicia, de la libertad!

No nos cabe duda, como dijimos antes, aseverar que uno de los grandes aportes del Constituyente de 1856-1857 haya sido el título primero “De los derechos del hombre”, en cuyo artículo primero, como se recordará, señalaba magistralmente: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

Los derechos fundamentales fueron estupendamente resumidos en el texto de Zarco que antes citamos, cuando dice:

Persuadido el Congreso de que la sociedad para ser justa, sin lo que no puede ser duradera, debe respetar los derechos concedidos al hombre por su Creador, convencido de que las más brillantes y deslumbradoras teorías política son torpe engaño, amarga irrisión, cuando no se aseguran aquellos derechos, cuando no se goza de libertad civil, ha definido clara y precisamente las garantías individuales, poniéndolas á cubierto de todo ataque arbitrario. La acta de derechos que va al frente de la Constitución, es un homenaje tributado en vuestro nombre por vuestros legisladores, á los derechos imprescriptibles de la humanidad. Os quedan, pues, libres expeditas, todas las facultades que del Sér Supremo recibisteis para el desarrollo de vuestra inteligencia, para el logro de vuestro bienestar.

La igualdad será de hoy más la gran ley de la República; no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto á la moral, á la paz pública y á la vida privada; el tránsito, el movimiento, sin dificultades; el comercio, la agricultura, sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos: no habrá leyes retroactivas, ni monopolios, ni prisiones arbitrarias, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia, y en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravia.

Tales, son, ciudadanos, las garantías que el Congreso creyó deber asegurar en la Constitución para hacer efectiva la igualdad, para no conculcar ningún derecho, para que las instituciones desciendan solícitas y bienhechoras hasta las clases más desvalidas y desgraciadas, á sacarlas de su abatimiento, á llevarles la luz de la verdad, á vivificarlas con el conocimiento de sus derechos.

Pero, regresemos a aquel entonces; en lo que hoy llamamos recinto parlamentario de Palacio Nacional, precisamente el 5 de febrero de 1857, en que se reunieron más de noventa diputados constituyentes para realizar el solemne acto de jurar la Constitución que días antes habían concluido de redactar y aprobar.

Ahí aparecieron, entre otros diputados, Valentín Gómez Farías, León Guzmán, Manuel Buenrostro, Marcelino Castañeda, Francisco Zarco, Ponciano Arriaga y José María del Castillo Velasco; también Ignacio L. Vallarta, Benito Gómez Farías, Justino Fernández, Manuel Romero Rubio, Santos Degollado y Francisco Díaz Barriga; asimismo, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, José de Emparan, José María Mata, Pedro de Baranda e Isidro Olvera; los que con otros ilustres mexicanos de esa época forman la Generación del 57, precisamente por esa ley fundamental, la más brillante generación que hemos tenido en toda la historia de México.

Quienes apreciamos las lecciones de la historia no podemos sino percibir que el ejemplo de dicha generación hace hoy más falta que nunca en nuestra vida pública. En las horas más turbulentas de la patria, mostraron una dignidad y una estatura inigualables. Jamás aprovecharon el río revuelto de la vida pública para buscar una ganancia propia. Muchos de los hombres de la Generación del 57 llegaron al fin de sus días en pobreza material, pero henchidos de riqueza espiritual. No tuvieron más interés que el de servir a México.

El diario de Ignacio Altamirano nos brinda la clave de tan excepcional generación:

No he tenido antojo de hacer mal, y si lo he hecho a alguno, ha sido a mi mismo. Estoy pobre porque no he querido robar. Otros me ven desde lo alto de sus carruajes tirados por friones, pero me ven con vergüenza. Yo los veo desde lo alto de mi honradez y de mi legítimo orgullo. Siempre va más alto el que camina sin remordimientos y sin manchas. Esta consideración es la única que puede endulzar el cáliz porque es muy amargo.

Pero continuemos con la epopeya de 1856-1857: como apuntamos antes, el 31 de enero se había terminado de aprobar el último artículo de la nueva carta magna; es decir, el transitorio. En esa misma sesión, el diputado

León Guzmán, como único miembro de la Comisión de Estilo, presentó la minuta de la Constitución, con enorme gatería: “explicando las *ligeras* correcciones que ha hecho en algunos artículos”; para ello, Cortés Esparza pidió que la minuta se imprimiera lo antes posible, para discutirla, lo cual fue acordado negativamente por el pleno (me imagino que ya estarían hartos de debates y discusiones), y después de algún intercambio de opiniones, fue aprobada la minuta a eso de las siete y media de la noche, “oyéndose en las galerías estrepitosos aplausos y gritos de: “¡Viva la Constitución! ¡Viva el congreso!”, como recordamos párrafos atrás.

Posteriormente, el 3 de febrero, el diputado José María Mata propuso que fuera el día 5 el señalado para el juramento de la Constitución, lo cual fue aceptado sin mayor problema.

Cuentan las crónicas del jueves 5 de febrero de 1857, que una vez abierta la sesión a las doce y cuarto:

se leyó y aprobó el acta de la sesión del día anterior. En seguida el Sr. Mata leyó la minuta de la constitución, á la vez que los Sres. Secretarios Arias y Gamboa hacen en ella el cotejo de los dos ejemplares autógrafos que iban á firmarse. Concluida la lectura de la minuta, los espresados Sres. Secretarios certificaron que estaba en tódo conforme con los ejemplares referidos, y se procedió á firmarlos, llamándose sucesivamente y por el orden alfabético de los estados, á sus respectivas diputaciones. Llegando el turno á la de Tamaulipas, el Sr. García Arellano, único diputado que se hallaba presente de los de aquel Estado, pidió la palabra para hacer una manifestación al congreso, y le fué negada por el Sr. Presidente. El Sr. García Arellano insistió, y se le llamó al órden; pero al fin firmó lisa y llanamente.

Acto continuo procedieron a prestar el juramento de estilo, en primer lugar el vicepresidente del Congreso, diputado León Guzmán; posteriormente se presentó el presidente del mismo, don Valentín Gómez Farías, de quien cuenta Francisco Zarco en su *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, que llegó conducido por varios diputados y dos de sus hijos, debido a su avanzada edad y enfermedad, y arrodillándose delante del Evangelio, juró enseguida. Continúa Zarco: “Hubo un momento de emoción profunda al ver al venerable anciano, al patriarca de la libertad de México, prestando el apoyo moral de su nombre y de su gloria al nuevo Código político”. Hecho esto, procedió a retirarse. Por último, los casi cien diputados desde su lugar, levantando la mano derecha dirigida hacia los Evangelios, previa interpelación del secretario Cortés Esparza, prestaron el juramento.

Posteriormente, se leyó el proyecto de manifiesto elaborado por Zarco a que hemos hecho referencia antes, el cual fue aprobado por unanimidad y sin discusión alguna, como ya dijimos.

Después se invitó al presidente sustituto de la República, don Ignacio Comonfort, a que se trasladara al recinto parlamentario a jurar la Constitución, para lo cual se comisionó a los diputados Mata, Rosas, Aranda, Ibarra, Cendejas, Muñoz, Fernández, Cortés Esparza, Gamboa, Cerqueda y Villagrán; como en efecto lo hizo a las tres y cuarto de la tarde, acompañado de los ministros Ezequiel Montes, de Relaciones Exteriores; Ignacio de la Llave, de Gobernación; José María Iglesias, de Justicia; Manuel Silioco, de Fomento; Juan Soto, de Guerra y Marina, y José María Urquidi, de Hacienda. Inmediatamente, el presidente Comonfort se sentó a la izquierda del diputado León Guzmán, bajo el dosel, y pronunció un breve discurso, el cual fue respondido en los mismos términos por el vicepresidente del Congreso. Finalmente, don León Guzmán le entregó uno de los ejemplares de la Constitución para su publicación, hecho lo cual se levantó la sesión. El Congreso siguió funcionando unos días más como legislatura ordinaria para sacar la ley electoral.

Narran las crónicas que una vez concluido este acto, las bandas militares interpretaron el himno nacional, a la vez que las baterías de la plaza hacían salvas y las campanas de las iglesias repicaban a vuelo.

El Congreso Constituyente que se había instalado el 18 de febrero de 1856 cerró definitivamente sus puertas el 17 de febrero de 1857, y no fue sino hasta el 11 de marzo (aniversario de la Revolución de Ayutla), en que se promulgó y publicó la Constitución Federal. Así, a partir del 16 de septiembre del mismo año entró en vigor la carta magna, como ordenaba el artículo transitorio.