

## MARCO HISTÓRICO

### Época Prehispánica

En la etapa de preeminencia política y militar del Imperio Azteca (1428-1521) no hubo instituciones legislativas donde estuvieran representados los intereses de la población en su conjunto, ni órganos democráticos similares a los que funcionan actualmente en nuestro país, como es el caso del Congreso de la Unión. Sin embargo, tomando en consideración algunos aspectos consignados en los artículos constitucionales estudiados en este cuaderno, pueden establecerse, por analogía, algunos puntos de contacto entre esa fase histórica y la actual.

Cuando las tribus nahuas arribaron al Altiplano Central alrededor del siglo XIII, después de un largo peregrinaje desde un lugar del norte de la actual República Mexicana, conocido como Aztlán, su organización social era democrática. El grupo mexica, una de esas tribus migrantes, estaba constituido por varias facciones o clanes, cada uno de los cuales tenía su propio dirigente elegido por los diferentes jefes de familia y auxiliado en los distintos asuntos de interés comunal por un consejo de *huehues* o ancianos. Cada facción era autónoma en su gobierno interno.

Cuando era necesario resolver cuestiones de importancia para la tribu en su conjunto, los jefes de cada facción se reunían para deliberar en acuerdo con el consejo de ancianos y el de sacerdotes; estos últimos denominados *teomamas*, según la tradición religiosa mexica, eran quienes interpretaban y ejecutaban los mandatos de su dios tutelar, Huitzilopochtli.

En 1325, una vez fundada México-Tenochtitlan, los mexicas dividieron la ciudad o *altépetl* en cuatro *campans* o distritos: Moyotlan, Teopan, Atzacualco y Cuepopan, los cuales convergieron en sus vértices hacia el templo de Huitzilopochtli. Cada uno de los *campans* estaba formado por los *calpulli* o barrios, subdivididos a su vez en varios *tlaxilacalli*, que eran barrios pequeños integrados por chinampas, jardines flotantes y parcelas familiares.

En los años inmediatos a la fundación de México-Tenochtitlan la organización política interna de las distintas parcialidades, que componían la tribu mexica, conservaron muchos de los rasgos prevalecientes durante la peregrinación; entre otros, su autonomía y la facultad de vertir opiniones ante el pleno de la tribu en ocasión de la toma de decisiones importantes.

Para exemplificar lo anterior pueden mencionarse dos casos. El primero de ellos se refiere a la decisión tomada por todo el pueblo de no someterse política ni económicamente al poderoso señorío de Azcapotzalco, a pesar de que por ello tuvieran que sufrir limitaciones económicas y falta de protección militar ante el embate de otros reinos circunvecinos al lago de Texcoco.

El segundo caso se relaciona con el momento en que se instaura la monarquía mexica, aproximadamente en 1375. Para conseguir condiciones políticas y económicas más favorables, los representantes de cada *calpulli* decidieron buscar un gobernante perteneciente a una dinastía real y eligieron a Acamapichtli, un joven educado en el prestigiado señorío de Culhuacán.

A la muerte de Acamapichtli, en 1391, el pueblo se enfrentó al problema de elegir a su sucesor, pero en esa coyuntura comenzaron a modificarse una serie de costumbres tribales. En efecto, la elección del nuevo *tlatoani*, Huitzilihuitl, fue determinada tan sólo por los representantes de los cuatro *campans* o barrios principales.

A partir de ese momento la independencia de los *calpulli* comenzó a decrecer ante la fuerza de los cuatro *campans* y de los incipientes órganos de gobierno que con el tiempo adquirirían una gran complejidad.

Al respecto, el historiador Alfredo López Austin opina que:

Sobre la organización primitiva se estaba tejiendo la red de la estructura estatal, respetando el funcionamiento interno de los grupos iniciales, pero apartándolos de la directa intervención en el gobierno del naciente Estado. Participarían los caudillos del *calpulli* en las elecciones; pero ya no serían ellos los que diesen el voto final.

Durante el gobierno del octavo *tlatoani* mexica, Ahuítzotl, quien asumió el poder aproximadamente en 1486, la organización interna del *calpulli* conservó elementos democráticos, como la facultad de elegir a sus representantes. Sin embargo, tal y como lo afirma la etnohistoriadora Johanna Broda: “... [Los rasgos comunales del *calpulli*] ya no constituyan el principal medio de integración social, sino que estaban subordinados a la estructura del Estado”.

Los habitantes del *calpulli* se organizaban políticamente bajo una asamblea del pueblo y, regularmente, por un consejo de ancianos. Ambos órganos eran presididos por un jefe o gobernador civil denominado *calpuleque*, quien atendía las distintas funciones de la colectividad, tales como la administración de tierras y la organización de las actividades sociales.

El *calpuleque* ocupaba el puesto de manera vitalicia y era delegado del consejo del *capulli* ante la agrupación regional a la que pertenecía cada barrio; era además, considerado miembro de la nobleza en virtud de ser funcionario y recibir servicios de los integrantes del barrio. En este sentido, el antropólogo Pedro Carrasco considera más adecuado caracterizarlos como “intermediarios en la estratificación social con un estatus doble”, pues a pesar de ser representantes de su *calpulli*, eran funcionarios menores en la jerarquía administrativa.

Para la elección de *calpuleque* era indispensable que éste fuera originario y miembro residente del *capulli*, y de preferencia, primogénito del gobernante anterior. Además tenía que ser propuesto por el consejo de ancianos en atención a sus cualidades morales y religiosas y su aplicación al trabajo.

Algunas de sus funciones o deberes eran:

- Registrar y conservar los planos de las tierras de toda la comunidad y de sus poseedores.
- Ejercer una estricta vigilancia sobre los grupos de artesanos, especializados en las distintas actividades consideradas en la división del trabajo comunal, a efecto de que las labores se cumplieran adecuadamente.
- Representar al *calpulli* en los asuntos concernientes a las tierras comunales, fueran judiciales o extrajudiciales.
- Decidir, junto con el consejo de *huehues* o ancianos, los asuntos relativos a la comunidad, tales como los cambios en la posesión de la tierra.
- Recibir y atender, en su propio domicilio, a los integrantes del *calpulli* con motivo de las reuniones relativas a la discusión de los asuntos de la colectividad.
- Determinar las impuestos locales y el modo de recaudar los tributos generales que habrían de pagar al *tlatoani*.
- Distribuir los bienes comunales entre los miembros del *calpulli* con objeto de que nadie careciera de los medios necesarios para su manutención.

En las asambleas las decisiones no estaban sujetas a votación individual. Los diferentes asuntos se sometían a discusión y por eliminación de problemas en base a razones de mayor peso se tomaban las resoluciones colectivas, mismas que eran sancionadas por el *tlatoani*.

Este orden político se vio radicalmente transformado cuando el más poderoso de los gobernantes mexicas, Moctezuma Xocoyotzin, noveno *tlatoani* de México-Tenochtitlan, asumió el poder aproximadamente en 1502. Éste aumentó su poder político exterminando las formas tradicionales del gobierno interno del *calpulli*. Nombró directamente a los distin-

tos funcionarios de cada parcialidad y colocó en su lugar a individuos de su entera confianza. En palabras de López Austin:

Fue el mismo déspota que al ascender al poder, destituyó con lujo de violencia a todos los burócratas macehualtin (plebeyos) que habían logrado ocupar puestos palaciegos durante el régimen anterior de expansión.

El creciente absolutismo impuesto por Moctezuma Xocoyotzin no sólo afectó la estructura interna de su propio señorío, sino que transformó las relaciones políticas tradicionales con los otros dos miembros de la Confederación de la Triple Alianza: Texcoco y Tlacopan.

Al establecimiento del pacto tripartita en 1431, existió un equilibrio de poder sobre todo entre los dos primeros reinos (Méjico-Tenochtitlan y Texcoco), pues a cada uno de ellos correspondían dos quintas partes del botín obtenido en las guerras.

Las tres ciudades integrantes de la Confederación tenían adscritas a su órbita de influencia una serie de señoríos menores, los cuales se reunían en asamblea cada ochenta días para tratar todo lo concerniente a la federación. Dicha asamblea, presidida por los tres grandes ejecutores de la Alianza llamados *huey tlatoani* —*tlatoani* mayor—, puede equipararse con un senado en virtud de que en ella estaban representados los intereses, primero, de las tres provincias mayores o *huey altépetl*, a través de sus gobernantes y, después, de los señoríos o *altépetl* y su respectivo *tlatoani*.

Tales representantes no basaban su legitimidad en un acto de elección popular, en tanto que la mayor parte eran impuestos a través de alianzas matrimoniales entre miembros de familias nobles.

Las resoluciones de la asamblea, al igual que las tomadas por los *calpulli*, no se hacían a través de votos numéricos e individuales, sino por común acuerdo, siendo los tres *huey tlatoani* quienes dictaban las determinaciones finales.

Durante el régimen de Moctezuma Xocoyotzin la hegemonía de la gran Tenochtitlan sobre los otros dos reinos aliados llegó a tal grado que

aquél impuso las principales autoridades de gobierno de señoríos tradicionalmente federados a Texcoco y Tlacopan.

Poco antes de la conquista española la coalición política de la Triple Alianza perdió sus objetivos de equilibrio en el poder debido al nombramiento de Moctezuma Xocoyotzin. A decir de López Austin:

... Motecuhzoma Xocoyotzin estaba en vías de desconocer a Tezcoco y a Tlacopan, aunque tal vez con la mira de proyectar su alianza con Estados poderosos más distantes que coadyuvaran a una nueva expansión.

El inestable sistema de relaciones políticas entre los pueblos del Altiplano Central fue terreno propicio para el colapso del universo prehispánico ante la penetración española en 1521. Varias de las ciudades sometidas o enemigas francas del Imperio, como fue el señorío independiente de Tlaxcala, proporcionaron a los europeos el auxilio militar necesario para aniquilar a los señoríos hegemónicos.



*El rey Ahuítzotl dirigiéndose a un grupo de nobles*

## Época Colonial

Desde el siglo XVI los conquistadores y jefes de expediciones, al fundar alguna colonia española, establecieron una organización municipal llamada cabildo. Así lo hizo Hernán Cortés en Veracruz, en el año de 1519, cuando fundó el primer cabildo de la Nueva España.

El cabildo era un organismo representante de ciudades, villas y pueblos; entre sus miembros se encontraban regidores y alcaldes ordinarios, así como personas que desempeñaban oficios secundarios que con el tiempo se fueron añadiendo a casi todos los cabildos coloniales. Cada villa o ciudad de españoles\* y cada pueblo de indios\*\* contaban con funcionarios municipales que actuaban como intermediarios entre la población y las autoridades coloniales superiores.

Durante los primeros años de colonización los fundadores designaron a los regidores y alcaldes ordinarios, llegando a nombrar hasta tres regidores vitalicios en cada población.

Para 1523, el emperador Carlos V en sus ordenanzas de Indios declaró, como lo señala el investigador Clarence H. Haring, que:

. . . a menos que hubiera disposiciones específicas para lo contrario, los regidores debían ser elegidos anualmente por los vecinos o dueños de propiedades dentro del pueblo y no podían ser reelectos sino hasta después de un periodo de un año [ . . . ]. Los dos alcaldes habían de ser electos anualmente por

---

\* Se llamaba villa o ciudad de españoles a las fundaciones hechas para que habitaran los nuevos colonos hispanos. Pronto estas poblaciones se vieron llenas de elementos mestizos, y en los suburbios se formaron barrios de indios. La mayoría fueron asentamientos nuevos, como la ciudad de Puebla de los Ángeles; otros se establecieron donde antes había existido alguna ciudad indígena, como lo fue la ciudad de México. Las villas eran zonas urbanas de menor tamaño como Pánuco o Tepeaca. Las ciudades eran superiores en tamaño e importancia, como Mérida de Yuacatán o Zacatecas.

\*\* Los pueblos de indios fueron las poblaciones donde se congregó a los indígenas con la finalidad de evangelizarlos y controlarlos para que entregaran el tributo a la Corona. Estaba prohibido para los españoles, negros y asiáticos ir a vivir a estos pueblos ya que podrían "corromper" a los naturales. También hubo poblaciones de indios que recibieron el título de ciudad y escudo de armas, pero sólo sitios de gran importancia como Texcoco, Xochimilco, Tlaxcala y Cholula.

los regidores [...] y no podían ser reelectos sino hasta después de dos años.

A pesar de lo establecido en las Ordenanzas, los regidores pocas veces fueron elegidos, ya que eran los gobernadores\* quienes nombraban a los miembros del Consejo. Estos últimos eran designados en base a listas presentadas por los regidores salientes, por recomendación de los regidores en retiro, o bien, por instrucción del monarca. Sólo cuando un puesto de regidor quedaba vacante el cabildo elegía provisionalmente a uno hasta que llegara la persona designada por el soberano. Asimismo, en caso de ausencia o muerte de un alcalde ordinario se le sustituía por un alférez real.

También hubo cabildos indígenas en ellos existieron algunas variantes. Los puestos concejiles, que debían durar un periodo de un año, llegaban a perpetuarse en manos de familias de caciques y autoridades. Había dos formas de elección. La primera se refiere a pueblos con una importante tradición de nobleza como Tlaxcala o Xochimilco, en los que caciques y principales seleccionaban a individuos de su clase para ocupar los puestos de cabildo. La segunda se relaciona con pueblos muy pequeños en los cuales ya no existía sangre noble; en estos casos la población participaba en la elección y designaba a las autoridades locales.

Las elecciones se hacían en presencia del cura o misionero que solía intervenir en las decisiones, y debían ser confirmadas por el gobernador, corregidor o alcalde mayor del distrito, quienes influían para que la elección recayese en alguien de su agrado.

A partir del reinado de Felipe II (1556-1598), algunos oficios concejiles comenzaron a ser vendibles al mejor postor. Tales fueron los de regidores, escribanos, alguaciles de las ciudades y villas españolas, alfereces reales y fieles ejecutores. Se estableció que los oficios dados en subasta pública debían ser ofrecidos a hombres capaces y a colonos originales y sus descendientes; sin embargo, esto no fue tomado en cuenta, ya que se entregaban a quien pagara más por ellos.

Cuando los oficios comenzaron a ser negociables, solamente se vendían por una generación, pero a partir de 1606 todos se ofrecieron a

---

\* Autoridad de cada provincia que tenía poder sobre los cabildos.

perpetuidad, con derecho a revenderlos o heredarlos en el transcurso de la vida del propietario. Toda transferencia necesitaba confirmación real.

El puesto municipal se volvió propiedad privada, aunque siguieron existiendo cabildos mixtos, conformados por funcionarios propietarios y elegidos. También la elección se manejó como negocio. Algunos cabildos pagaban por el privilegio de "elegir" y compraban una o más regidurías pertenecientes a la Corona, lo que les permitía continuar seleccionando a los miembros de éstas. Otras veces, los gobernadores o audiencias rentaban regidurías de la Corona y elegían al cabildo.

Por su parte, el puesto de alcalde ordinario siguió siendo por elección anual, sujeta a confirmación del virrey o gobernador local.

La cantidad de autoridades municipales variaba en relación al tamaño e importancia del pueblo. En los pueblos de indios, como Chalco y Malinalco, o villas de españoles, como San Cristóbal de las Casas, había entre cuatro y seis regidores. En ciudades importantes como Zacatecas y Guadalajara, usualmente eran ocho, y en las grandes capitales como la ciudad de México llegaban a doce o más. Los poblados menores tenían un alcalde y en los más grandes había dos, además de los otros funcionarios municipales.

El historiador mexicano, Lucas Alamán, ofrece una descripción del cabildo de la ciudad de México a finales de la dominación colonial:

. . . había quince regidores permanentes, hereditarios, hombres cuyos ancestros habían tenido el puesto durante generaciones, hombres a menudo con poca educación o una fortuna en ruinas, pero que descendían de familias que alguna vez habían sido ricas e influyentes, y por tanto preservaban el derecho perpetuo de compartir el gobierno de la ciudad. Estos regidores hereditarios elegían cada año a los dos alcaldes, y cada dos años seleccionaban a seis regidores honorarios\* de entre los comer-

---

\* Oficio añadido al cabildo de la ciudad de México por el visitador José de Gálvez en 1771. En un inicio fueron elegidos por el virrey, pero posteriormente fueron designados por el cabildo mismo.

ciantes más notables, abogados y propietarios de la comunidad. Y estos funcionarios honorarios debido a su superior habilidad e inteligencia generalmente ejercían una influencia preponderante en la corporación municipal. Los regidores hereditarios eran desde luego, todos criollos, nacidos en América; pero era costumbre elegir a los alcaldes y regidores honorarios la mitad americanos, la mitad de entre los residentes españoles de la ciudad.

Los cabildos municipales sólo podían reunirse en las Casas Capitulares y debían ser presididos por el gobernador provincial o su lugarteniente.

Además de los cabildos ordinarios existieron cabildos abiertos donde tenían participación los ciudadanos más notables y los clérigos principales. Los cabildos abiertos eran asambleas que se reunían para deliberar, junto con los miembros del cabildo, sobre asuntos de suma importancia o para discutir sobre obsequios financieros que debían mandarse a los reyes para ayudarlos en sus guerras o para recibir información relevante procedente de la metrópoli. Todos los asistentes podían hablar y votar, aunque se trataba, más que nada, de una junta de asesoramiento.

El cabildo abierto era una reunión extraordinaria que se efectuaba en largos intervalos y en la que sólo participaban ciudadanos invitados y los miembros del cabildo.

Otra forma de asamblea representativa fueron las juntas de procuradores, en las que portavoces de todos los concejos (procuradores de ciudades y villas) se reunían para discutir sobre asuntos de interés común y para hacer peticiones, quejas o informaciones que harían llegar al monarca, por medio de un delegado real. Estas tenían como fin lograr nuevas regulaciones, derogar o reformar prescripciones, así como la concesión de derechos o privilegios. Las juntas de procuradores se realizaron en muy pocas ocasiones. Los cabildos ordinarios también hacían peticiones, súplicas y quejas al monarca.

Con la instauración del sistema de intendencias, en 1786, los cabildos municipales vieron minorizada su independencia; algunas de sus facultades en justicia, hacienda y policía pasaron a manos de los intendentes.

Los alcaldes fueron sustituidos por subdelegados que se hicieron cargo de la administración de justicia, en tanto que los regidores quedaron ejerciendo funciones de poca responsabilidad.

Durante los primeros años del siglo XIX España soportó la invasión napoleónica. El monarca Fernando VII cayó prisionero de Napoleón Bonaparte y fue sustituido en el trono por José Bonaparte, hermano del conquistador. La pérdida de independencia motivó levantamientos en las colonias, así como reclamos para que se determinara su estatus político.

En la Nueva España y en presencia del virrey José de Iturrigaray, el 19 de julio de 1808, se efectuó un cabildo extraordinario en la ciudad de México en el que se presentó un documento elaborado por el síndico Lic. Francisco Primo de Verdad, y el regidor Juan Francisco Azcárate; en dicho documento se expresó por primera vez la idea de otorgar la soberanía de la Nueva España al pueblo, por medio de la reunión de todos los ayuntamientos a quienes se les entregaría el gobierno provisionalmente y en el nombre y representación del monarca, mientras éste se encontraba en cautiverio. Las pretensiones del cabildo fueron rechazadas por la Real Audiencia, ello motivó el nombramiento inmediato, por parte del gobierno francés, de un nuevo virrey y demás funcionarios de gobierno.

Ante tal situación, el virrey José de Iturrigaray lanzó la convocatoria para instalar el Congreso de ayuntamientos. Esto inquietó a los partidarios de la monarquía española, ya que veían en él un intento de independizarse de la Corona. Por tal motivo aprehendieron al virrey y a algunos criollos dirigentes de cabildos.

En 1810 ocurrió en la Metrópoli otro importante suceso: quedó instalada en Cádiz la Junta de Cortes Extraordinarias y Generales, las cuales se erigieron en la máxima autoridad del imperio español. A su cargo quedó manejar la administración en tanto se solucionaran los problemas de legalidad del gobierno.

Con el objeto de mantener el dominio y la unión de sus posesiones (donde ya se habían manifestado movimientos independentistas), las cortes españolas, otorgando igualdad política y civil a todos los integrantes del imperio español, solicitaron la asistencia de representantes americanos y filipinos para que participaran en la toma de decisiones.

Para la elección de los representantes coloniales cada ayuntamiento designó tres personas distinguidas y de entre ellas, mediante sorteo, se eligió una. Posteriormente, entre los elegidos se seleccionó una terna, de la que se eligió a Manuel de Lardizábal como diputado de la Nueva España en las Cortes de Cádiz.

La diferencia de ideas y tendencias en España provocaron la disolución de la Junta de Cortes; sin embargo, ya se había formado una regencia compuesta por cinco miembros que tenían la misión de integrar las Cortes Constituyentes, con el fin de elaborar una carta magna más democrática y liberal. Los trabajos comenzaron en septiembre de 1810.

Para la elaboración de la constitución. Las cortes requirieron de un número mayor de representantes coloniales. La Nueva España envió veintiún diputados entre suplentes y propietarios, catorce eran eclesiásticos, dos militares, dos funcionarios y un abogado, entre los que destacaron José María Gutiérrez de Terán, José Miguel Ramos Arizpe y José Mejía Lequerica.

El resultado de esta reunión de las cortes fue la Constitución Política de la Monarquía Española (o Constitución de Cádiz), firmada el 19 de marzo de 1812 y jurada en la Nueva España el día 30 de septiembre del mismo año. La Constitución de Cádiz estableció las normas para la elección de diputados ante las cortes de España. Para seleccionarlos se acordó la celebración de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Las juntas de parroquia deberían constituirse con todos los vecinos parroquiales y ser presididas por el alcalde de la ciudad. Por votación popular se designarían once compromisarios\* quienes, a su vez, nombrarían a un elector parroquial por cada doscientos vecinos. Las juntas de partido quedarían conformadas con los electores parroquiales y el alcalde principal del pueblo; éstos, a su vez, eligirían a los electores de partido que irían a la capital de la provincia para elegir a los diputados de cortes.

Por su parte, las juntas electorales de provincia reunían a los electores de cada partido a fin de que eligieran a los diputados representan-

---

\* Personas elegidas para que, a su vez, realizaran una elección.

# CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.

---

Promulgada en Cádiz á 19 de Marzo de 1812.

CÁDIZ: Dicho AÑO: EN LA IMPRENTA REAL.

---

Reimpresa en México en virtud de orden del Exmò. Sr. Virey  
de 10 de Junio de 1820, á consecuencia de la de la Regencia del  
Reyno de 8 del mismo mes de 1812, las cuales se insertan al fin  
de este exemplar con la de las Cortes generales y extraordinarias  
que la prohíben sin orden especial del Gobierno supremo.

*La Constitución de Cádiz fue jurada, en la Nueva España, el 30 de septiembre de 1812*

tes ante las cortes del reino. Las juntas electorales debían ser presididas por el jefe político de la capital de provincia. Cada representante de partido daría su voto para elegir diputados y suplentes.

La Constitución señalaba que por cada setenta mil individuos se nombraría a un diputado de cortes; por un exceso de treinta y cinco mil gentes se nombraría otro diputado más. Si alguna provincia no reunía treinta y cinco mil pobladores, éstos se unirían a la provincia más inmediata. Para designar diputados y suplentes se nombraría uno por cada provincia.

Los requisitos para ser nominado diputado de cortes eran: ser ciudadano español mayor de veinticinco años y en pleno goce de sus derechos, haber nacido en la provincia o tener residencia en ella por lo menos de siete años y tener una renta anual determinada.

Los secretarios de despacho, consejeros de estado y servidores de la casa real no podían ser nombrados diputados de cortes, ni los funcionarios públicos por la provincia en que ejercían su oficio. También quedaban excluidos los extranjeros, aunque hubiesen obtenido su carta de ciudadanía.

Los diputados de cortes deberían asistir a las sesiones realizadas cada año en la capital del reino español, durarían en su cargo dos años y no podían ser reelegidos para el periodo inmediato.

El 11 de diciembre de 1813 el monarca español Fernando VII fue liberado por los franceses, reinstaurándose la monarquía en España, y el 4 de mayo de 1814 se abrogó la Constitución de Cádiz, volviendo España a regirse, metrópoli y reinos, por un sistema de monarquía absoluta.

## Siglo XIX

La crítica situación económica y política imperante en la Nueva España, hacia principios del siglo XIX, y las ideas liberales europeas y norteamericanas, esparcidas en su territorio, provocaron entre los habitantes, sobre todo criollos, el deseo de emancipación. Para 1810 y bajo el mando del cura Miguel Hidalgo se iniciaba la lucha por la independencia nacional.

En el año de 1811, ya durante el movimiento insurgente, don Ignacio López Rayón instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, la cual gobernaría a la Nueva España en ausencia del monarca. Además, Rayón elaboró un proyecto de constitución al cual llamó Elementos Constitucionales. En éste se estableció que el Supremo Congreso estaría formado por cinco vocales que serían nombrados por los representantes de provincias, y que durarían cinco años en sus funciones: el más viejo en su elección presidiría el congreso y el más reciente actuaría como secretario, debido al hecho de que los vocales se irían eligiendo, no en el mismo año sino uno cada año, cesando primero en sus funciones al presidente. El periodo de ejercicio del Congreso se contaría a partir del momento en que la Junta lograra instalarse en la ciudad de México. Este proyecto nunca estuvo vigente, pero sembró las bases para las ideas constitucionales de don José María Morelos y Pavón.

Aun cuando el enfrentamiento armado continuaba, los insurgentes, comandados por José María Morelos a partir de la muerte de Hidalgo en 1811, decidieron celebrar en 1813 en la ciudad de Chilpancingo, lugar bajo el mando insurgente, un Congreso Constituyente. De él emanaron documentos de gran trascendencia como Los Sentimientos de la Nación, texto redactado por el mismo Morelos. En su punto 5º estableció la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de señalar que las provincias elegirían a sus vocales; el precepto 7º señaló el término de cuatro años para el ejercicio legislativo: "saliendo los más antiguos para que ocupen el lugar los nuevos electos".

Las tropas insurgentes protectoras de Chilpancingo fueron derrotadas y el Congreso se vio en la necesidad de cambiar su sede en diversas ocasiones a lugares como Ajuchitlán, Tlalchapa, Uruapan, las haciendas de Santa Efigenia, Tiripitío, Ario y Apatzingán, en el actual estado de Michoacán.

Durante este trayecto se redactaron los puntos de lo que sería el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. El citado texto no llegó a tener vigencia, mas es considerado el principal documento de la ideología insurgente.

Los diputados que discutieron y juraron el Decreto fueron designados por Morelos, a saber: seis para representar la provincias dominadas por los españoles: Ignacio López Rayón por Guadalajara, Sixto Verdúzco por Michoacán, José María Liceaga por Guanajuato, Carlos María de Bustamante por México, José María Cos por Veracruz, Andrés Quintana Roo por Puebla; y las provincias de Tecpan y Oaxaca en poder de los insurgentes, recayeron en José Manuel Herrera y José María Murguía, respectivamente.

Asimismo, el Decreto fue redactado por Andrés Quintana Roo, Carlos María de Bustamante y José Manuel Herrera, influenciados por autores europeos como Rousseau, Montesquieu, Grocio, y por el pensamiento de Ignacio López Rayón y los ensayos políticos y legislativos de Morelos.

La lucha por la independencia comenzó a debilitarse, entre otras cosas, por la muerte de Morelos acaecida en 1815. Para 1817, de la gran fuerza emprendida por Miguel Hidalgo, sólo quedaban grupos dispersos en Veracruz bajo el mando de Guadalupe Victoria, y guerrillas en el sur del país, encabezadas por Vicente Guerrero.

En 1820 el monarca español, Fernando VII, se vio obligado a reimplantar la Constitución de Cádiz. Esta medida tuvo una repercusión inmediata en la Nueva España, dado que las disposiciones de dicha Constitución tuvieron que aplicarse. A quien más perjudicó esta situación fue a la Iglesia novohispana, en virtud de que la carta de 1812 estipulaba la desaparición de la Compañía de Jesús y de todas las órdenes monásticas, y determinaba la venta de los bienes eclesiásticos y la reducción de los diezmos.

Preocupados por esta situación algunos funcionarios europeos con intereses en la Nueva España, decidieron reunirse en el Templo de la Profesa en la ciudad de México y elaboraron un Plan con la finalidad de desconocer la legislación impuesta por la metrópoli y regresar a las antiguas leyes, pero el Plan no prosperó y el virrey Juan Ruiz de Apodaca y la Real Audiencia se vieron obligados a jurar la Constitución de Cádiz. Agustín de Iturbide, militar de origen criollo y quien participó en la conspiración de la Profesa, fue nombrado, por el virrey, comandante general del ejército en el sur del reino para combatir a Vicente Guerrero.

Por su parte, Iturbide comprendiendo que nada se lograría si continuaba la lucha contra los insurgentes, los invitó a adherirse a la proclamación del Plan de Iguala. Dicho documento, redactado en 1821, planteaba la independencia de México frente a España, la religión católica como única y mantenía la monarquía como régimen de gobierno. Además indicaba que se llamaría al propio Fernando VII a ceñir la Corona o, en su defecto, a otro miembro de la casa reinante. Mientras tanto, una Junta de Regencia asumiría el poder hasta que se convocara a un Congreso que redactaría la Constitución del Imperio.

Poco tiempo después, el general insurgente Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide, se entrevistarían en Acatempan, para convenir en luchar juntos por la independencia de México. Al ser destituido de su cargo el virrey Apodaca, el 3 de agosto de 1821, arribó a las costas de Veracruz Juan de O'Donojú, representante del gobierno español, con el objeto de entrevistarse con Iturbide y llegar a un acuerdo. En la ciudad de Córdoba el caudillo criollo y el último gobernante de la Nueva España firmaron el tratado en donde, entre otras cosas, la metrópoli aceptaba la independencia de México. Iturbide, al frente del Ejército de las Tres Garantías (religión, independencia y unión) entró victorioso a la ciudad de México el 27 de septiembre de 1821.

El Plan de Iguala, proclamado el 24 de febrero de 1821, previno el nombramiento de una junta que, de conformidad con lo estipulado más tarde en los Tratados de Córdoba, se compondría:

. . . de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión de las luces asegure el acierto en sus determinaciones. . .

La Junta Provisional Gubernativa debería integrarse por 38 miembros, quienes a su vez nombrarían una Regencia compuesta por tres personas. A la Junta se le atribuyeron las facultades reservadas a las Cortes por la Constitución de Cádiz; Iturbide fue designado presidente de la misma y la Regencia recayó en Juan de O'Donojú, Manuel de la Bárcena, Isidro Yáñez y Manuel Velázquez de León. Su primer encargo

fue legislar sobre el sistema de elección y la organización del próximo Congreso Constituyente.

Así, se determinó que las elecciones debían de ser indirectas en tres grados, los diputados serían electos por clases o gremios; el Congreso se dividiría por mitad en dos salas, y los proyectos de una serían revisados por la otra. Las elecciones se verificaron de manera irregular, pero en perfecta calma. La irregularidad consistió en que se utilizaron distintos procedimientos: el primero, conforme a la Constitución española de 1812 y el segundo, de acuerdo con la convocatoria de la Junta Provisional Gubernativa.

El 24 de febrero de 1822 en la ciudad de México se reunieron 102 diputados elegidos para integrar el primer Congreso Constituyente, el cual estuvo encargado de señalar las leyes que habrían de regir en la nación y de establecer la forma definitiva del primer gobierno autónomo. El Congreso se reservó para sí la soberanía de la Nación, y se reconoció depositario del Poder Legislativo. La Regencia quedó a cargo del Poder Ejecutivo. El Legislativo asumió la doble función de poder constituyente y de congreso ordinario erigido en Cámara única. Estas medidas pronto provocaron un conflicto entre Iturbide y el Congreso. El nulo equilibrio en esta situación desembocó en una lucha abierta que terminó con la coronación de Iturbide como emperador de México el 21 de junio de 1822.

El imperio nació rodeado de serias dificultades, tales como la lamentable situación financiera; la crisis de la producción minera y agrícola; el estado de las minas y haciendas, entre otras, lo que presagiaba su corta duración. Con Iturbide en el poder aumentaron las diferencias en el Congreso hasta que el emperador decretó su disolución; a su vez entre sus partidarios nombró 45 diputados que conformaron la Junta Nacional Instituyente que habría de aprobar el Reglamento Político del Imperio.

El despotismo del gobierno monárquico aumentó el descontento social y político. Así, el 1º de febrero de 1823, Antonio López de Santa Anna se sublevó lanzando un proyecto republicano, conocido como el Plan de Casa Mata, donde se exigía convocar a un nuevo Congreso. Respecto a los diputados, en el artículo 3º del propio Plan se reservó a las provin-

cias la facultad de reelegir a los diputados miembros del Congreso disuelto por Iturbide “que por sus ideas liberales y firmeza de carácter se hicieran acreedores al aprecio público”, así como de sustituir a aquellos cuyo desempeño no hubiera sido satisfactorio.

Iturbide, con el deseo de salvar la situación, restableció el Congreso que él mismo había depuesto; a pesar de ello tuvo que abdicar el 20 de marzo de 1823. Tan sólo nueve días después y constando con 103 diputados el Congreso se declaró instalado. El Poder Ejecutivo se depositó en un triunvirato o Supremo Poder Ejecutivo compuesto por Pedro Celestino Negrete, Guadalupe Victoria y Nicolás Bravo. Sin embargo, las provincias negaron al Congreso las facultades para elaborar una constitución, reconociéndole únicamente el poder de convocatoria y exigiéndole la implantación del régimen federal.

Ante esta situación el Congreso expidió, el 17 de junio de 1823, las bases para la elección de un nuevo constituyente; cinco meses más tarde el renovado cuerpo de legisladores quedaría integrado.

Las corrientes imperantes en esa asamblea fueron la federalista, encabezada por Miguel Ramos Arizpe, y la centralista, dirigida por Fray Servando Teresa de Mier, quien presentó su famoso discurso de las Profecías en donde abogaba por una República centralista. Los federalistas por su parte presentaron el proyecto de Acta Constitutiva y el 4 de octubre de 1824, después de haber sido aprobada en el recinto del Soberano Congreso, situado en el antiguo templo de San Pedro y San Pablo, se firmó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta Constitución estableció la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, residiendo el Legislativo en un Congreso General, compuesto por una Cámara de Diputados y una de Senadores: además fijó los requisitos de elegibilidad para ocupar estos puestos, estableciendo que la elección de los diputados sería indirecta y la de los senadores “a mayoría absoluta de votos por las legislaturas de los Estados”. Asimismo, detalló las facultades de ambas cámaras y del Congreso.

La implantación del sistema federal no dio los resultados deseados por algunos sectores de la población. La base económica que debía sus-

tentar el Estado lejos de reforzarse se había debilitado. A excepción de los exaltados que pensaban que el federalismo era la solución, un grupo numeroso de conservadores opinaba que el sistema había fracasado. Ambas tendencias se hicieron cada vez más irreconciliables hasta terminar en las graves diferencias suscitadas durante las reuniones del Congreso Federal en el año de 1835. La mayoría de los integrantes eran elementos conservadores algunos de los cuales propusieron, en ejercicio de facultades extraordinarias, revisar la Constitución de 1824; otros opinaron que el carácter del Congreso debería ser de convocante.

Finalmente, se optó por la segunda alternativa y en breve se redactó el Proyecto de Bases para la nueva Constitución. Este documento puso fin al sistema federal y dio forma a la Primera Constitución centralista mexicana: Las Siete Leyes. La Tercera Ley, dedicada al Poder Legislativo, estableció un Congreso bicameral.

La Cámara de Diputados estaría integrada por ciudadanos mexicanos (uno por cada ciento cincuenta mil habitantes, y se renovaría cada bienio por mitad), mayores de 30 años, cuyo salario fuera de mil quinientos pesos como mínimo, naturales o vecinos de sus Departamentos, designados por las Juntas Electorales secundarias (la calificación de estos votos correspondía al Senado), y durarían en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se integraría por 24 miembros (renovándose cada bienio por terceras partes), ciudadanos mexicanos, mayores de 35 años, con percepciones mínimas de dos mil pesos anuales, electos sin sufragio popular (en su designación intervendrían separadamente la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en Junta de Ministros, la Suprema Corte, las Juntas Departamentales y el Supremo Poder Conservador), y durarían en su cargo seis años.

La implantación de las Siete Leyes no dio los resultados esperados pues, además del constante enfrentamiento político de facciones, Texas declaró su independencia en 1836 y dos años más tarde Francia intervino militarmente a México por poco más de un año. En consecuencia, en 1839 y sin esperar el plazo legal, se propuso que la Constitución fuera reformada. Los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Leonardo Ramírez, presentaron un proyecto de reformas, mismo que no se llevó a cabo por el levanta-

miento armado de los generales Mariano Paredes, Gabriel Valencia y Antonio López de Santa Anna, quienes desconocieron al Congreso y exigieron la reunión de uno nuevo.

En diciembre de 1841 se convocó a elecciones; el triunfo, en abril de 1842, fue para una mayoría de diputados liberales. El Congreso formuló un Proyecto de Constitución en el que participaron Octaviano Muñoz Ledo, Juan José Espinosa de los Monteros y Mariano Otero, quienes elaboraron un voto particular de inspiración federalista. El proyecto fue rechazado y el Congreso disuelto. En sustitución, el gobierno creó una Junta de Notables que formularía un nuevo estatuto: Las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Esta legislación implantó un gobierno centralista y dividió el poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El primero depositó el poder en dos Cámaras y, en lo tocante a la sanción de las leyes, en el presidente de la República; la Cámara de Diputados sería renovable cada bienio por mitad, estaría integrada por ciudadanos mexicanos (uno por cada setenta mil habitantes), mayores de 30 años, naturales o vecinos de los departamentos que representasen y nominados por el Colegio Electoral.

La Cámara de Senadores sería renovable cada bienio por terceras partes; estaría formada por 73 miembros, ciudadanos mexicanos mayores de 35 años, con salario anual mínimo de dos mil pesos, y serían nominados por Asambleas Departamentales, el presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte.

La vigencia de las Bases Orgánicas fue de poco más de tres años, en este lapso tampoco hubo solución a los problemas nacionales, que, por el contrario, se vieron agravados por una guerra con los Estados Unidos que finalizaría en 1848. Las revueltas, los cambios en el gobierno y las discordias internas y externas provocaron que en agosto de 1846 estallara con el Plan de la Ciudadela un movimiento armado encabezado por el militar José Mariano Salas, quien exigió, entre otras cosas, la reunión de un nuevo constituyente, como lo establecía la Constitución de 1824.

Una vez que este movimiento triunfó, el Congreso inició sus sesiones, el 6 de diciembre de 1846. En él imperaron los moderados, hombres

que pugnaban por un cambio paulatino y sin violencia, como José Ma. Lafragua, Mariano Riva Palacio, José Ma. Lacunza, Ignacio Comonfort, entre otros; después se encontraban los denominados “puros” como Benito Juárez, Guillermo Valle, Bernardino Carvajal, etc.; y finalmente, había una minoría de conservadores como Ignacio Aguilar.

Treinta y ocho de los ochenta y dos diputados propusieron la restitución de la Constitución de 1824, y la declararon vigente en tanto no se publicaran las reformas que el Congreso debería hacerle. Además, Mariano Otero dio un voto particular en donde propuso otro documento llamado Acta de Reformas. Dicho texto fue aprobado en 1847 con algunas modificaciones y bajo el título de Acta Constitutiva y de Reformas.

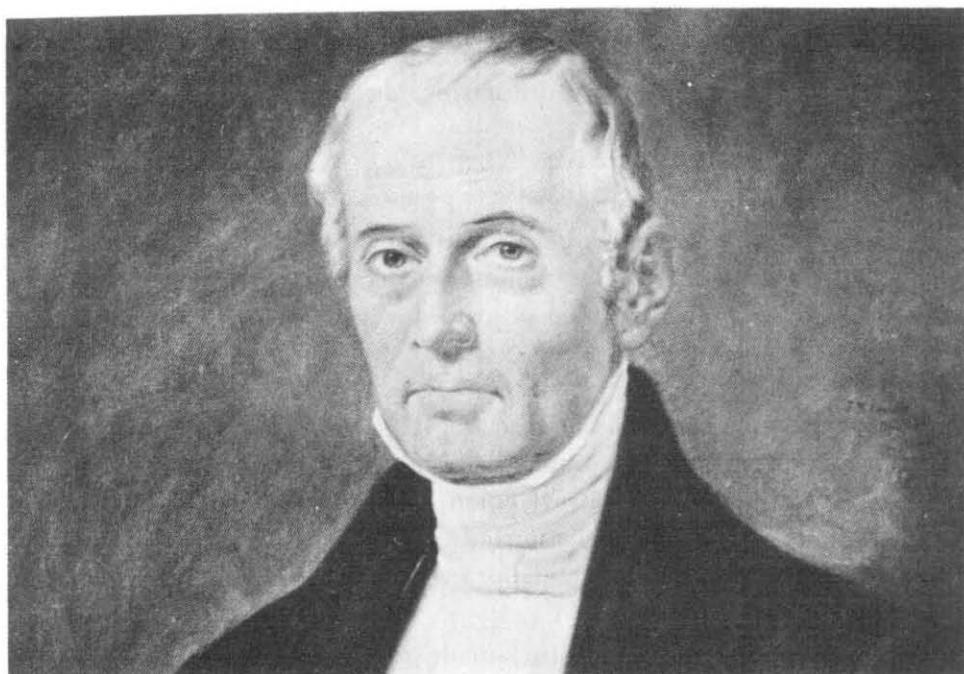
Los cambios que el Acta hizo al tema de la estructura del Poder Legislativo fueron los siguientes: duplicó el número de senadores, aumentó el de diputados a uno por cada cincuenta mil habitantes y anunció la adopción de elecciones directas para diputados y senadores.

Debido al restablecimiento de la Constitución de 1824 y la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo, que puso fin a la guerra entre México y Estados Unidos y que implicó la pérdida de una gran parte del territorio mexicano, ocurrieron nuevas luchas intestinas. Ello, aunado a los frecuentes cambios en el poder Ejecutivo, provocaron que el país cayera en la anarquía.

En 1853 Antonio López de Santa Anna ocupó por última vez la presidencia de la República; promulgó las Bases para la Administración de la República, y determinó que éstas estarían vigentes hasta que los conservadores redactaran una nueva constitución. Santa Anna se hizo llamar Alteza Serenísima, se rodeó de una corte europea y poco a poco su régimen se inclinó hacia la dictadura.

El desequilibrio político produjo un levantamiento fundamentado en los preceptos liberales de la Revolución de Ayutla, que se inició el 1º de marzo de 1854.

El movimiento triunfó en 1855; Santa Anna fue expulsado definitivamente del país y se convocó a elecciones para nominar diputados que elaborarían un nuevo estatuto.



*Valentín Gómez Fariás, Presidente del Congreso Constituyente de 1857*

Las sesiones del Congreso se abrieron con noventa y ocho representantes, quienes decretaron que el Estatuto Orgánico Provisional gobernaría a la nación en tanto el Congreso concluía la nueva carta.

Los diputados Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, José Ma. del Castillo Velasco, José Ma. Cortés, José Ma. Mata y Pedro Escudero y Echánoye, presentaron un proyecto de Constitución. Los debates en torno a este proyecto se centraron, sobre todo, en la posibilidad de suprimir a la Cámara de Senadores. Después de enconadas discusiones se resolvió depositar el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión, formado exclusivamente por la Cámara de Diputados (art. 51).

Por otra parte el Congreso determinó que los diputados serían remplazados cada bienio, deberían ser ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos (uno por cada cuarenta mil habitantes), mayores de veinticinco años y designados por elección indirecta en primer grado. La Cámara se reuniría anualmente en dos períodos ordinarios.

Otro órgano, la Diputación Permanente, estaría compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio. Dicho órgano tendría la facultad de convocar a períodos extraordinarios, durante los recesos del Congreso.

La Constitución fue jurada el 5 de febrero de 1857 y meses después se verificaron las elecciones para elegir al Supremo Poder. Las tendencias liberales de la nueva legislación provocaron el rechazo de algunos sectores de la población y bajo el grito de "religión y fueros" se iniciaron movimientos opositores en varios estados.

En consecuencia, en diciembre de 1857, Félix Zuloaga proclamó el Plan de Tacubaya con tres objetivos principales; abolir la Constitución de 1857; mantener a Comonfort como encargado del mando supremo y con facultades omnímodas para pacificar a la nación y convocar a un Congreso extraordinario que elaborara una nueva constitución.

Poco tiempo después de proclamado el Plan, Juárez, que era presidente de la Suprema Corte de Justicia, y dos diputados, fueron aprehendidos y Comonfort, presidente electo según la Carta de 1857, se adhirió al Plan de Tacubaya. Ante tal situación sesenta diputados firmaron una protesta calificando el acto de Comonfort como "crimen sin igual en los anales de la República".

A partir de entonces comenzó la guerra civil conocida como Guerra de Tres Años; durante ese lapso México estuvo gobernado por Juárez y por Zuloaga, quien había sido nombrado presidente por una junta, de acuerdo a la Constitución de 1857, de representantes de los departamentos. La lucha continuó hasta 1861 cuando las fuerzas liberales lograron tomar la Ciudad de México. Finalmente los constitucionalistas habían conseguido la victoria después de tres años de lucha civil.

Una vez restaurada la Carta de 1857, parecía que el rumbo de México se definía. Sin embargo, dada la precaria situación económica del país el presidente Juárez suspendió por dos años el pago de la deuda extranjera. En consecuencia, Francia, Inglaterra y España formaron la Convención de Londres con el objetivo de enviar a México fuerzas militares para presionar el pago de la deuda. Las potencias europeas y el gobierno mexi-

cano firmaron el 1862 los preliminares del Tratado de la Soledad según los cuales sólo se negociarían las reclamaciones, sin atacar, en ningún momento, la soberanía e independencia de México.

A pesar de ello los franceses, apoyados por algunos mexicanos simpatizantes de la monarquía aprovecharon la estancia de sus tropas en México, para imponer un príncipe europeo. La Convención de Londres se disolvió y España e Inglaterra se retiraron, mientras que las fuerzas de Napoleón III avanzaron al interior de México. Así, en 1864 Maximiliano de Habsburgo fue impuesto, lo que dio inicio al segundo imperio mexicano; también por segunda vez la Constitución de 1857 rigió paralelamente con otro estatuto, el Estatuto Provisional del Imperio, cuyo texto no hizo referencia alguna sobre la instalación de las Cámaras.

Las fuerzas liberales del presidente Juárez pelearon por la reimplantación del sistema Federal y de la Constitución de 1857, lográndolo hasta 1867.

Restablecida la República, el 14 de agosto de ese mismo año, Juárez expidió la Convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, la cual tuvo la finalidad de que el pueblo mexicano eligiera a sus mandatarios con plena libertad; además la convocatoria incluía los lugares, fechas y manera en que se verificarían las elecciones, enlistando los requisitos para ser electos.

Para el 13 de diciembre Sebastián Lerdo de Tejada propuso ante el Congreso de la Unión la reimplantación del Senado, pero su propuesta no prosperó. Más tarde, Juárez insistió en que México debía tener una legislatura compuesta por dos Cámaras, y a principios de 1870 escribió a los gobernadores estatales urgiéndolos a apoyar la petición de restablecer el Senado.

Sin embargo, esta medida se implantó hasta la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada quien como presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupó el cargo a la muerte de Juárez en 1872. El 13 de noviembre de 1874 se expidió el decreto referente a la reinstauración del Senado.

Éste se compondría de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por mitad cada dos años. Su elección sería indi-

recta y además, por cada senador propietario se elegiría un suplente. Los requisitos para ser senador serían iguales a los de los diputados, excepto la edad que debería ser de 30 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones.

En el ámbito político, la reelección de Lerdo para el periodo 1876-1880 suscitó muchas diferencias. En enero de 1876 Porfirio Díaz suscribió el Plan de Tuxtepec, cuyos objetivos principales eran la destitución de Lerdo y convocar a elecciones para elegir a los Supremos Poderes de la Unión.

Por su parte, José María Iglesias declaró nulas las elecciones y en su calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia se autonombró presidente interino.

El movimiento que obtuvo la victoria fue el de Díaz quien con un breve intervalo del gobierno de Manuel González (1880-1884), se instaló en la presidencia desde 1876 hasta 1911.

Aun cuando el régimen de Díaz estaba apoyado legalmente en la Constitución de 1857, misma que establecía la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, éste no respetó el estamento convirtiendo su gobierno en una dictadura.

La única modificación formal que se le hizo a la Constitución durante este periodo consistió en que varió el número de habitantes representados por un diputado propietario, de cuarenta mil a sesenta mil, "teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y de cada Estado y Territorio".

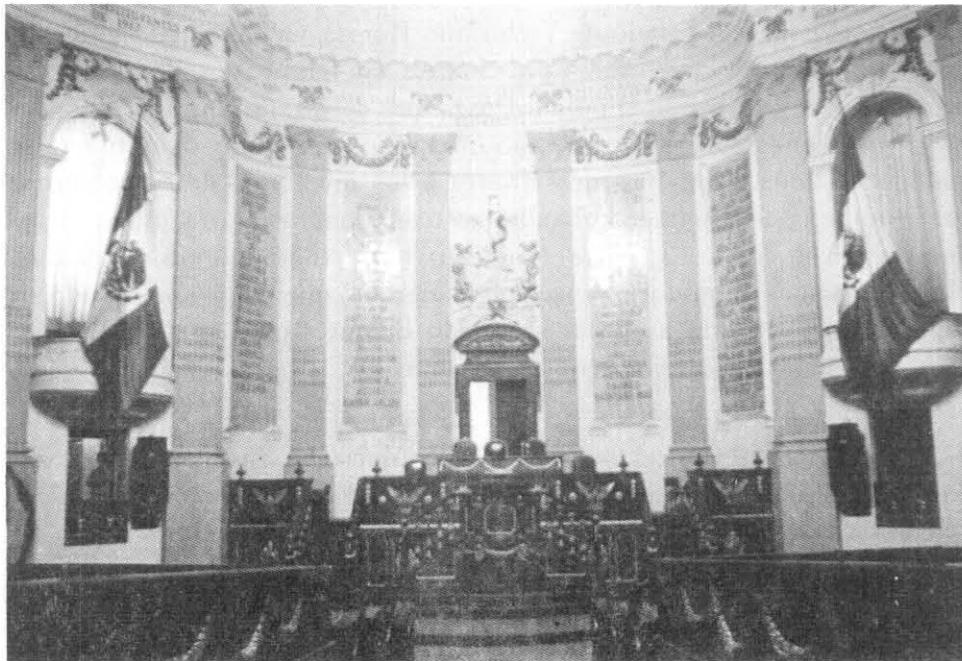
Para 1910 los motivos de insurrección y las inconformidades con el gobierno eran muchas. México necesitaba un cambio que sólo podría lograrse mediante las armas. El 20 de noviembre de 1910 la Revolución Mexicana abría paso a las más grandes transformaciones nacionales.

## Siglo XX

El 21 de mayo de 1911, en Ciudad Juárez, Chih., se firmaron los Tratados de Ciudad Juárez para poner fin a la lucha armada en contra del ré-



*Recinto Legislativo de la época porfirista*



*Recinto Legislativo de la Cámara de Diputados en la calle de Donceles*

gimen de Porfirio Díaz; este documento establecía las renuncias del presidente y del vicepresidente de la República Mexicana (Porfirio Díaz y Ramón Corral, respectivamente), y la designación de Francisco León de la Barra como presidente interino, cuyo gobierno tendría como misión fundamental pacificar al país y garantizar que las elecciones para la presidencia se efectuaran con libertad y de manera democrática.

Al llegar al poder Fransico I. Madero, el 6 de noviembre de 1911, no varió la estructura del Congreso de la Unión, permaneciendo el sistema bicameral (Cámara de Senadores y Cámara de Diputados); sin embargo, la elección de los representantes no se modificó, como lo había propuesto Madero en el primer punto del Plan de San Luis en 1910: “<sup>19</sup> Se declaran nulas las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados a la Suprema Corte de la Nación, y Diputados y Senadores, celebrada en junio y julio del corriente año”; ello permitió una mayoría porfirista en las cámaras, sobre todo en la de Senadores. Este hecho le ocasionó a Madero una constante oposición durante todo su periodo presidencial.

Tras el golpe de Estado de Victoriano Huerta y el asesinato de Francisco I. Madero y José Ma. Pino Suárez, en febrero de 1913, Huerta presionó a la Cámara de Diputados para que declararan legal su estancia en la presidencia. Al tomar el cargo integró su gabinete y dejó intacto el sistema bicameral. Al imponer Huerta a los miembros de su gobierno, gran número de diputados abandonaron el Congreso para unirse a las fuerzas revolucionarias, entre ellos estuvieron Luis Cabrera y Eduardo Hay. Asimismo, la minoría del grupo maderista, que había conservado su lugar, creó un frente unido denominado Bloque Renovador, cuyo objetivo fue combatir al gobierno usurpador.

Por su parte, Huerta nombró a José María Lozano como diputado para que organizara un grupo a su favor. El 23 de septiembre de 1913 el senador Belisario Domínguez denunció la ilegalidad de la presidencia de Victoriano Huerta y propuso a la Asamblea Nacional su deposición. Esta actitud le costó la vida: Ante tal situación, y al ver que la Cámara continuaba en su actitud, Huerta disolvió el Congreso y para legitimizar su estancia creó un Congreso ilegítimo que refrendaría su elección.

Paralelamente a estos acontecimientos, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, dio a conocer el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe. En el primer punto del Plan se desconocía a Victoriano Huerta como presidente, mientras que en el segundo, a los poderes Legislativo y Judicial. Asimismo, se creó el Ejército Constitucionalista, a cuyo mando estuvo Carranza como Primer Jefe.

El Ejército Constitucionalista se dividió en tres mandos subalternos, el de Álvaro Obregón, el de Pablo González y el de Francisco Villa. Cabe mencionar que la fuerza revolucionaria del Sur, la zapatista, prosiguió una lucha independiente en contra de Huerta.

Ante el triunfo de las fuerzas revolucionarias Victoriano Huerta abandonó el poder el 15 de julio de 1914; un mes después se firmaron los Tratados de Teoloyucan, Estado de México, en los cuales se acordó la disolución del Ejército Federal. Sin embargo, se establecieron divisiones entre los revolucionarios, en especial entre Villa y Carranza y el país se enfrentó nuevamente a luchas armadas.

El primer Jefe Constitucionalista convocó a sus partidarios el 1º de octubre de 1914 a una convención revolucionaria, la cual se realizó en un principio en la ciudad de México, pero por decisión de la mayoría de los asistentes, tuvo que trasladarse al estado de Aguascalientes, para contar con la asistencia de villistas, zapatistas y carrancistas. En ella se plantearon democráticamente las diferentes tendencias ideológicas de los grupos.

El día 6 de noviembre de 1914 la Soberana Convención de Aguascalientes designó a Eulalio Gutiérrez como presidente de la República, ante lo cual Venustiano Carranza lanzó un manifiesto en la ciudad de Córdoba en el que desconoció a la Convención.

El 21 de noviembre de 1914 Venustiano Carranza se trasladó al puerto de Veracruz, instalando su gobierno Constitucionalista, en tanto que el presidente provisional Eulalio Gutiérrez se instaló en la ciudad de México el 3 de diciembre de 1914. Esta situación motivó desorganización en los estados, de tal manera que gobernadores y generales se regían según sus convicciones revolucionarias. Ante la actividad desenfrenada

de villistas y zapatistas, y al no poder controlarlas, Eulalio Gutiérrez abandonó la presidencia y la Convención nombró a Roque González Garza como presidente, quien duraría en el cargo hasta enero de 1915.



*El presidente del Congreso Constituyente de 1917, Luis Manuel Rojas, firma la nueva Constitución*

El programa de gobierno de Carranza en Veracruz comenzó con la promulgación de algunas leyes de corte liberal y administrativo, entre ellas se encuentran: la ley del 6 de enero de 1915, la cual estipulaba la anulación de tierras enajenables; la ley de municipio libre; la ley de divorcio, y otras; pero en ese momento ninguna planteaba cambios en el poder legislativo.

Sin embargo, en abril 18 de 1916 Zapata lanzó en Morelos el Programa de Reformas Político-Sociales, donde los primeros nueve artículos plantearon las cuestiones agrarias y obreras; el 10 y 11 trataron sobre reformas sociales; del 12 al 31 se hablaba de reformas administrativas, y del 32 al 38 se planteaban las reformas políticas. En cuanto la forma de gobierno se pedía un sistema parlamentario; asimismo, el artículo 35

solicitaba la supresión del Senado por considerarlo un sector aristocrático y de tendencias conservadoras.

La lucha entre las facciones concluyó con el triunfo de Venustiano Carranza, quien en 1916, ya instalado en la ciudad de México, convocó a un Congreso Constituyente cuyo fin sería reformar la Constitución de 1857. En septiembre se lanzó la convocatoria para elecciones al Congreso de la Unión que se celebrarían el 22 de octubre de 1916. En esta convocatoria

... el Distrito Federal y cada Estado y Territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada setenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de... 1910. La población del Estado o Territorio que fuere menor... elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente. Para ser electo..., se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser Diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además... los que hubieran ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.

El 1º de diciembre de 1916 Venustiano Carranza dio a conocer su Proyecto de Constitución. Respecto al Poder Legislativo, especificó que:

... tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su contenido, tomando todas las medidas, que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquel...

El Proyecto no planteó modificaciones al sistema bicameral existente, sólo hacía algunas modificaciones a algunos de los artículos relacionados con la elección e instalación del Congreso.

Durante las sesiones del Congreso los diputados tuvieron diferencias políticas que los llevaron a formar dos grupos, el primero estaba constituido por antiguos maderistas, con tendencias ideológicas moderadas, que habían colaborado en el proyecto de Constitución de Carranza, como

los diputados: Luis Manuel Rojas, Félix Palavicini, Alfonso Cravioto y José Natividad Macías, entre otros. El segundo grupo que contaba con el apoyo del general Álvaro Obregón y que tenía al radicalismo, estaba conformado por revolucionarios que habían participado en el campo de batalla: Francisco J. Múgica, Humberto Jara y Rafael Martínez de Escobedo, entre otros. En el salón de sesiones del Congreso los moderados se encontraban a la derecha y los radicales a la izquierda.

En los debates se manifestó la necesidad de erradicar a los diputados que habían pertenecido a la legislatura impuesta por Huerta; algunos de los afectados se defendieron manifestando que su estancia en la legislatura tenía como objetivo atacar al gobierno ilegal de Victoriano Huerta. Después de discutidas las credenciales\* se nombró mesa directiva, quedando como presidente Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco, y como vicepresidentes Cándido Aguilar, de Veracruz y Salvador González Torres, de Michoacán. La Comisión dictaminadora del proyecto estaba dirigida por Franscisco J. Múgica, Enrique Colunga y Enrique Recio, entre otros. Cabe mencionar que muchos de los miembros de la Cámara de Diputados tenían alguna profesión: abogados, ingenieros, profesores; que otros habían obtenido grados militares en la lucha armada, y que la gran mayoría provenía de las clases medias.

Durante los debates en la Cámara de Diputados de 1916-1917 se hicieron algunas modificaciones a los artículos relacionados con la elección e instalación del Congreso estipuladas en la Constitución de 1857, y se confirmaron las reformas hechas a la Cámara de Senadores en 1874. Cabe destacar que desde 1917 los artículos 51 al 59 han sufrido diversas reformas debido especialmente al crecimiento de la población; excepto el 57, mismo que ha permanecido con su texto original.

---

\* Aprobación por parte del Colegio Electoral de los diputados que se incorporan a la Cámara.



*Francisco J. Múgica*



*Pastor Rouaix*

*Destacados constituyentes de 1917*