

MARCO HISTÓRICO

Época Prehispánica

Durante el siglo XIV, Tecotlalatzin, señor de Texcoco, creó el sistema jurídico acolhua. Posteriormente, el derecho texcocano fue adoptado por diversos señoríos de filiación nahua, entre los que se cuentan el de Tlacopan y el de México-Tenochtitlan.

El quinto *huey tlatoani* o gran gobernante mexica, Moctezuma I (1400-1409), diseñó un régimen jurídico propio, aunque basado en el sistema legal acolhua, pues creó distintas leyes sobre todo en materia militar, religiosa y de impuestos.

Los gobernantes de México-Tenochtitlan fueron los legisladores de más alta jerarquía, ya que gozaron de una amplia facultad para dictar leyes en distintas materias, tales como la penal, militar, civil y comercial. Así, por ejemplo, las actividades comerciales a larga distancia, realizadas por la privilegiada casta de los *pochteca* o comerciantes profesionales, eran controladas por el máximo dirigente mexicano. Esta actividad tenía una gran importancia política, pues a través de ella el imperio azteca estableció relaciones de dominio sobre diversos pueblos mesoamericanos, al imponerles condiciones comerciales.

También el pueblo azteca ejerció su poder político a través de la conquista militar; la expresión fundamental de ese dominio era la imposición de determinada carga tributaria a los señoríos sometidos. Aunque lograron centralizar su hegemonía en el valle de México, ello no ocurrió en las regiones conquistadas más alejadas. Por tal motivo, era frecuente

que muchas provincias se independizaran y recobraran su funcionamiento autónomo. Sin embargo, los aztecas emprendían nuevas campañas de conquista sobre los pueblos rebeldes a los que, una vez reconquistados militar y políticamente, aumentaban al doble el pago del tributo.

En los almacenes reales se acumulaban todos los tributos recaudados, para de ahí orientarse a las diversas empresas iniciadas por los gobernantes, como podrían ser las campañas militares, las obras públicas y el pago a funcionarios de gobierno.

Los almacenes de la ciudad, así como los templos del recinto sagrado de México-Tenochtitlan, las casas reales, las fortalezas militares y los centros educativos, entre otros, estaban bajo el control y cuidado directo del grupo dirigente mexica.

Por su parte, los diferentes barrios de la ciudad se encargaban del cuidado de sus propios inmuebles, destinados al culto y a otros servicios de uso comunitario.

Época Colonial

Los tres siglos de dominación española sobre el territorio novohispano (1521-1821) estuvieron caracterizados por un régimen monárquico, en el que los reyes de España fueron la máxima autoridad en todos los ámbitos. Eran ellos, en acuerdo con el Real y Supremo Consejo de Indias, quienes dictaban leyes, ordenanzas y toda reglamentación para sus colonias.

El Consejo de Indias, como cuerpo consultivo del monarca, podía redactar y proponer al rey cualquier tipo de disposición legal así como su modificación y anulación. La resolución que tuvieran los consejeros era enviada al rey, en forma de consulta, pidiendo su aprobación. Devuelta la disposición al Consejo, podía promulgarse con la confirmación real.

Por su parte, las autoridades novohispanas gozaron de facultades legislativas cuando sus disposiciones jurídicas contaban con la confirmación del soberano; asimismo, pudieron reformar ordenamientos reales o

simplemente no ejecutarlos, cuando los consideraban perjudiciales para las circunstancias locales.

La actividad comercial entre España y sus posesiones americanas también estuvo reglamentada por la Corona española. Para tal efecto se creó en 1503 la Casa de Contratación de Sevilla, que fue la principal institución de este tipo en el ámbito comercial.

Los reyes españoles aplicaron un estricto sistema económico regulado a través de monopolios. De esa manera restringieron la circulación y producción de ciertas mercancías en las colonias, y les prohibió el comercio con otros países y entre ellas mismas.

La Casa de la Contratación de Sevilla también desempeñó otras funciones, tales como recibir los informes de las autoridades coloniales acerca del manejo del tesoro real. Para lograr un manejo honrado de las cajas reales, la Corona obligó a todos los funcionarios novohispanos a entregar un inventario de sus bienes antes de tomar posesión de sus cargos; de igual manera, la mayoría de funcionarios tuvo prohibido dedicarse al comercio, operar minas, manejar ingenios azucareros o intervenir en empresas navieras. En 1605 se estableció en la ciudad de México una institución capaz de realizar auditorías a todas las cuentas públicas: El Tribunal de la Contaduría Mayor o Tribunal de Cuentas.

Muchas y muy diversas fueron las instituciones españolas implantadas en la Nueva España. Desde los primeros años de la Colonia comenzaron a introducirse formas de gobierno castellano y a construirse edificios públicos y privados de influencia peninsular. A partir de entonces se dio inicio a la construcción de inmuebles públicos como: casas de cabildos, alhóndigas, fuertes, presidios, hospitales, el palacio virreinal, acueductos, plazas, fuentes, caminos, instituciones educativas, de beneficencia, cuarteles, etc., los cuales estuvieron sujetos a la legislación real o a la municipal.

A lo largo de trescientos años de coloniaje, las leyes y provisiones dictadas para las Indias fueron variadas y dispersas (en 1680 se dictó la Recopilación de las Leyes de Indias y en 1786 la Ordenanza de Intendentes), hasta el año de 1812 en que fue promulgada la Constitución Polí-

tica de la Monarquía Española o Constitución de Cádiz. Tanto esta última como las anteriores, hubieron de ser juradas y guardadas por toda autoridad o funcionario público novohispano.

A través de la Constitución de Cádiz se crearon siete secretarías de despacho que debían establecer el presupuesto anual de los gastos de la administración pública para su ramo respectivo y presentar cuentas de los egresos. Asimismo, determinó que serían las cortes españolas las encargadas de disponer lo más conveniente sobre administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. Las mismas cortes adquirieron el derecho de reformar leyes y deliberar sobre las propuestas del rey.

La Constitución de Cádiz, sin dejar de reconocer a la monarquía, fue creada por unas cortes más liberales que intervinieron en las decisiones de gobierno. Por tal motivo, al terminar el dominio de Napoleón en España y dejar en libertad al rey Fernando VII, en marzo de 1814, el monarca publicó un manifiesto en Valencia en el que anulaba la Constitución de Cádiz.

Siglo XIX

Durante la Guerra de Independencia se redactaron varios documentos, cuya finalidad fue la organización política del naciente país. Uno de ellos fue el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, promulgado en 1814.

En cuanto al principio de la supremacía constitucional, estableció en su artículo 237 que mientras no se sancionara una constitución permanente, el Decreto sería inviolable. Lo mismo sucedió con el reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, legislación que sustentó el régimen de Agustín de Iturbide. En su artículo 10. abolió la Constitución española de 1812, conocida como Constitución de Cádiz, en "toda la extensión del imperio"; el 20. respetó las órdenes y decretos promulgados hasta el 24 de febrero de 1821, es decir, casi un año antes del establecimiento del Imperio.

El primer estatuto de carácter federal que tuvo México, la Constitución de 1824, señaló en su artículo 161, fracción III, como obligación de

los estados guardar y hacer guardar la Carta Magna, las leyes generales y los tratados hechos o que se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera.

En cuanto a la posibilidad de reformar la Constitución, señaló en su artículo 166 que sólo las legislaturas locales estaban facultadas para hacer observaciones sobre determinados preceptos. Las legislaturas deberían de promover su iniciativa de reformas ante el Congreso, el cual tendría la facultad de decidir las que considerara oportunas y presentarlas a discusión. Sin embargo, las iniciativas de esos organismos no serían tomadas en cuenta sino hasta 1830. Además, afirmó que nunca podrían ser reformados los artículos referentes a la libertad e independencia de México, la religión, la forma de gobierno, la libertad de imprenta y la de los supremos poderes de la Federación y los estados.

La Carta de 1824 fue sustituida por las Siete Leyes, legislación de carácter centralista que encomendó al Congreso recibir las iniciativas de reforma constitucional presentadas por el Poder Ejecutivo y los diputados; sobre las materias específicas se encargarían las juntas departamentales. El Congreso debería aprobar las reformas, pero era indispensable su aceptación por el Supremo Poder Conservador. Asimismo, en su artículo 12, fracción VII, consignó entre sus atribuciones la de restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes, a saber, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, o bien a los tres “cuando hayan sido disueltos revolucionariamente”.

De igual manera las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), ordenamiento también centralista, estableció que en cualquier tiempo podría reformarse la Constitución (art. 202).

Hacia 1847 se restableció la Carta de 1824 y se adicionó un documento que contenía algunas modificaciones, llamado Acta Constitutiva y de Reformas. Su artículo 27 estableció que las leyes constitucionales no podían derogarse ni alterarse, “sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de origen”. Por su parte, el artículo 28 reglamentó el procedimiento para aprobar una reforma y el 130 afirmó la supremacía de la Constitución.

El Acta de Reformas estuvo vigente hasta 1853, cuando los conservadores retomaron el poder político. La primera magistratura recayó en Antonio López de Santa Anna, y aunque su gobierno estaba sustentado legalmente en las "Bases para la administración de la República . . .", muy pronto su régimen se convirtió en una dictadura. Tal situación provocó en 1854 el estallido de la Revolución de Ayutla. Al triunfo de ésta, se convocó a un Congreso Constituyente encargado de elaborar una nueva Carta.

El congreso comenzó sus debates en 1856, y dispuso en su artículo 125 que los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás edificios necesarios al gobierno de la Unión estarían bajo inmediata inspección de los poderes federales. Cabe señalar que tal disposición se modificó hasta 1901, en los términos que actualmente aparece.

El artículo 126 señaló la absoluta supremacía de la Constitución, las leyes del Congreso y los tratados hechos por el Presidente de la República. Asimismo, estableció que las constituciones de los estados no podrían contravenir las disposiciones de la Carta Magna.

Por su parte, el artículo 127 estableció que dicho estatuto podría ser reformado y señaló el procedimiento para la aceptación de modificaciones.

Referente a la inviolabilidad constitucional, el artículo 128 afirmó que la Constitución no perdería, en ninguna circunstancia, su fuerza ni su vigor; en caso de que cualquier trastorno público estableciera un gobierno contrario a los principios sancionados por ella, tan luego como el pueblo recobrara su libertad, también se recobraría la observancia de la Ley Suprema. Finalmente ordenó que, de acuerdo con la Constitución y leyes promulgadas, deberían ser juzgados los integrantes del gobierno rebelde y sus colaboradores.

La promulgación de la Ley Fundamental de 1857 acarreó grandes conflictos políticos. En diciembre de ese año se desató una cruel guerra civil entre liberales y conservadores. En 1861 los liberales lograron implantar el orden, pero tres años más tarde los conservadores, auspiciados por el emperador de Francia, implantaron una monarquía en México y

para tal fin ofrecieron la corona a Maximiliano de Habsburgo. Durante el Segundo Imperio rigió paralelamente a la Constitución de 1857 otro ordenamiento: el Estatuto Provisional, el cual afirmó en el artículo 80 su supremacía. Sin embargo, en 1867 la invasión fue repelida y el orden constitucional de la Ley de 1857 volvió a imperar.

Al poco tiempo de reinstalado el gobierno nacional, el entonces presidente Benito Juárez expidió la "Convocatoria para la elección de los poderes superiores federales". Ahí se hizo una "especial apelación" al pueblo para que en el acto de elegir a sus representantes expresara su voluntad de autorizar al próximo Congreso de la Unión para adicionar y reformar la Constitución en los cinco puntos que señalaba la convocatoria, sin necesidad de realizar el procedimiento indicado en el artículo 127. Los cambios propuestos tenían como fin equilibrar la fuerza política del Poder Ejecutivo y Legislativo. No obstante, las reformas no fueron aceptadas. A partir de esa fecha el artículo no fue reformado.

El antecedente inmediato del artículo relativo al gravamen de mercancías y comercio (el 131 actual), se encuentra en 1886, como una modificación del artículo 124 de la Constitución de 1857. Éste establecía que a partir del 1º. de julio de 1858 quedarían abolidas las alcabalas y aduanas interiores de todo el país. Además, la reforma facultó al gobierno de la Unión para ser el único que pudiera expedir aranceles; se prohibió a los estados gravar directa o indirectamente el tránsito de personas o cosas que atravesaran su territorio; prohibió gravar la entrada y salida de mercancía nacional o extranjera; suspendió la creación de aduanas locales, y facultó exclusivamente a la Federación para gravar las mercancías extranjeras.

Diez años más tarde el artículo volvió a modificarse. Otorgó como facultad privativa de la Federación gravar las mercancías exportadas e importadas que pasaran "de tránsito" por el territorio nacional, así como prohibir la circulación en el interior de la República a "toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia".

Siglo xx

El general Porfirio Díaz permaneció al frente del gobierno desde 1876, con un breve intervalo de cuatro años. Esta permanencia tan prolongada

desembocó en el estallamiento de una lucha armada en 1910 que originó una grave crisis en todo el país, afectando a los sectores de producción minero, industrial y agropecuario.

Para mediados de 1916 Venustiano Carranza, consolidado ideológicamente y militarmente sobre las demás fuerzas revolucionarias, legitimó su poder mediante la expedición de leyes y decretos que satisfacieran las necesidades inmediatas de la población. Al abordar el problema económico, en materia de aranceles, publicó el 5 de julio de ese año una nueva tarifa, en la cual se declaraba libre de todo impuesto a las embarcaciones; a los carros y coches para vías férreas; a los artículos necesarios para la industria, y la agricultura, entre otras. El 29 de agosto decretó una reforma a los artículos 325 y 326 de las ordenanzas de aduanas marítimas y fronterizas. Esta modificación contribuyó a agilizar las operaciones aduaneras.

Por otro lado, Carranza creyó necesario reformar la Ley Fundamental de 1857 para poder adaptarla a las necesidades de la época. Así, en septiembre convocó a un Congreso Constituyente que realizaría su primera sesión ordinaria el 10. de diciembre. Los debates en torno a los artículos que conforman este marco fueron pocos, ya que sólo un precepto no fue retomado de la Constitución de 1857: el referente a los recursos económicos del gobierno federal. Así, se planteó la necesidad de incluir un artículo sobre previsiones generales. Dentro de éste se abordó el tema de los contratos que realizaría el gobierno con particulares. El precepto suscitó una breve discusión y finalmente fue aprobado por unanimidad.