

CONTEXTO HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO ORGÁNICO DE 1856

Juan Fidel ZORRILLA

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana fue expedido por Ignacio Comonfort, en su calidad de presidente sustituto de la República, el 15 de mayo de 1856. Se despachó con fundamento en el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, por acuerdo de consejo de ministros, integrándose con 125 disposiciones que derrugaron expresamente las normas de los estados y territorios en lo que se opusieren al estatuto.

La composición del ordenamiento referido presenta las características de una carta constitucional en tanto divide en secciones el texto y contiene en la quinta la parte dogmática en referencia a los derechos del hombre, entendidos como garantías individuales en relación con la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad, con un resumen sobre las disposiciones generales relativas.

La parte orgánica del estatuto se refiere al gobierno general, al ministerio o sean las secretarías de Estado, al Poder Judicial, a la Hacienda Pública y a los gobernadores de los estados, distritos y territorios. No presentó el estatuto disposiciones relacionadas con el Poder Legislativo por encontrarse sujeta su integración posterior a los comicios convocados por el propio Plan de Ayutla, dada la calidez intermedia y provisional del referido Estatuto Orgánico. Por otra parte la primera, segunda, tercera y cuarta secciones del estatuto se refieren respectivamente al territorio, habitantes de la República, calidad de mexicanos y categoría ciudadana.

Evidentemente el Estatuto Orgánico Provisional prestó especial importancia a las garantías individuales, cuyo firme aseguramiento se debió a la preocupación de los dirigentes de Ayutla por respetar y preservar los derechos del hombre, entendidos desde el segundo proyecto de la Constitución de 1843 como garantías individuales, lo que confirmó el Plan en su orientación definida hacia una legisla-

ción ya tradicional hoy en día ampliamente protectora de los derechos del hombre.

José María Lafragua, ministro de Gobernación del presidente Comonfort, rindió un interesante informe sobre el Estatuto que constituye la exposición de motivos del mismo, en el cual expresó con franqueza que el estatuto en general está tomado de la Constitución de 1824 y de las Bases Orgánicas de 1843, textos que consagran los principios democráticos, según el propio Lafragua, con adiciones derivadas de concesiones a favor de los extranjeros y nuevas ideas de mejora y progreso. Es importante la referencia que se hizo respecto a la Constitución de 1824 y a las Bases Orgánicas de 1843, porque se comprende así el estatuto en su contexto histórico en lo que concierne a garantías individuales, pues en cuanto a forma de gobierno fue federalista la primera Constitución y centralista la segunda. Por lo demás se agrega que desde la expedición de la Constitución Centralista de 1836 se establecieron los derechos del hombre en capítulo especial.¹

El Estatuto, al decir de Lafragua, dejó "abierta la puerta para establecer la federación o el centralismo; porque ni aquella ni éste se oponen con la declaración de que la república es una sola invisible e independiente, puesto que la independencia de los estados en la forma federativa sólo debe ser en lo que corresponda a su régimen interior".² Evidentemente constituyó preocupación de Comonfort no comprometerse con la forma federal de gobierno, hacia la que sí se orientaba en cambio don Juan Álvarez por sus claros antecedentes políticos federalistas.³ La posición de resistencia a definir el sistema de gobierno se entiende frente a las intensas luchas y fuertes pasiones dirimidas entre federalistas y centralistas, que enturbieron la historia de México desde 1824 hasta la proclamación del Plan de Ayutla.

La sección referida a las garantías individuales se originó en el propio Plan de Ayutla reformado en Acapulco, mismo que mencionó en su artículo 3º el respeto inviolable de las garantías individuales y ordenó la promulgación de estatutos provisionales para cada departamento o territorio, los que en la mayoría de las entidades fueron

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1989*, México, Editorial Porrúa, pp. 204 y ss.

² *Idem*, pp. 517 y ss.

³ Véase: Domínguez, Miguel, *La erección del Estado de Guerrero. Antecedentes históricos*, México, Secretaría de Educación Pública, 1949.

expedidos con anterioridad al de la República mexicana, dado por el presidente Comonfort el 15 de mayo de 1856. Es de advertirse que en el Plan de Ayutla original se habló de “garantías sociales”, término que se omitió al redactarse el plan reformado, como se suprimió el referente a los estados, cambiándose por el de departamentos, como una rectificación a una implícita sugerencia federalista. La expresión de garantía social que fue suprimida, no encuentra ninguna explicación en la exposición de motivos del plan, pero su sola mención revela que flotaba el concepto en el ambiente derivado de la Revolución de Ayutla, de franca orientación liberal.

El amplio tratamiento conferido a las garantías individuales, comprendido y clasificado en el estatuto, les otorgó categoría en la materia, muy entendible en su tiempo por haberse expedido al escapar el país de la dictadura terminal de Antonio López de Santa Anna.

Se ennumeralon las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad y esta clasificación provino del Congreso Constituyente de 1842, dominado por liberales moderados, que presentó dos proyectos de constitución centralista, el primero leído el 26 de agosto y el segundo en la sesión del 3 de noviembre del referido año;⁴ en dichos proyectos se encuentran sendos capítulos destinados a las garantías individuales, con clasificación en el segundo referida a los derechos de igualdad, libertad, seguridad y propiedad. La citada clasificación se trasladó al Acta de Reformas de 1847, en cuyo artículo quinto estableció que “para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la república y establecerá los medios de hacerla efectiva”. Dicha clasificación cuadripartita se adaptó en 1876 al Estatuto Orgánico Provisional, casi en los términos contenidos en el mencionado segundo proyecto de Constitución leído en 1842.⁵

En cuanto al derecho de libertad, el ordenamiento prohibió la esclavitud, limitó los contratos de servicios personales, estableció las libertades de residencia y de tránsito, siendo muy explícito en cuanto a la libertad de opinión y a la de imprenta. En el citado texto se prohibió el registro de correspondencia, salvo en prueba de delito, con sanciones para su violación y se estableció la libertad de enseñanza con prohibición expresa al monopolio de la misma.

⁴ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 304 y ss.

⁵ *Idem*, pp. 370 y ss.

En relación a los derechos de las personas frente a la autoridad, los comprendió dentro de la denominación de garantías de seguridad, con base en el principio de legalidad y con limitación de la actuación oficial en cuanto a aprehensiones, consignaciones, requisitos en los procesos, derecho a libertad bajo fianza, prohibición de penas trascendentales, confiscación de bienes y cateos, limitación de instancias y normas de excepción sobre la pena de muerte, para casos extremos y en delitos de gravedad extrema.

El ámbito de protección de las garantías individuales se extendió a toda la república, incluyendo extranjeros, a quienes sólo se les limitaron sus derechos en cuanto a inmigración, permanencia en el país y ejercicio de profesiones o giros; fue explícito el estatuto al considerar inviolable la propiedad de bienes y derechos y se atendió el concepto de utilidad pública como condición en toda ocupación o expropiación, siempre en función del beneficio común de la nación, mediante "previa y competente indemnización".⁶

El artículo 31 del Estatuto en su relación con el tercero del Plan de Ayutla Reformado en Acapulco, estableció una presunción de jurisdicción a favor del presidente de la República, sobre las facultades que no estuviesen señaladas expresamente a los gobiernos de los estados y territorios. Esta presunción se considera como un antecedente a contrario sentido del vigente artículo 124,⁷ es decir el contenido del estatuto es opuesto al del sistema federal como lo entiende la Constitución de 1917.

El Estatuto, consecuente con el Plan de Ayutla, confirió al presidente la jefatura de la administración general de la República sin más limitación que la de suspender o restringir las garantías individuales, enajenar alguna parte del territorio o ejercer sus atribuciones sin el refrendo del secretario del despacho respectivo.

En el análisis de los discursos y manifiestos de Ignacio Comonfort y Juan Álvarez, después del triunfo de la Revolución de Ayutla, encontramos del primero, el 16 de septiembre de 1855, la expresión de que estaba "garantizada por el Plan de Ayutla la forma popular, representativa, la forma republicana . . .", sin referirse a la fórmula federal;⁸ y del propio Comonfort en su proclama del 28 de diciembre

⁶ *Idem*, p. 507.

⁷ *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, 1967, t. VIII, p. 802.

⁸ *Planes de la nación mexicana*, México, Edición del Senado de la República, libro 5, 1987, p. 259.

bre de la misma anualidad dijo que “no perdonaría medio ni sacrificio alguno en el periodo transitorio de su administración, para ser efectivo el programa publicado por el ministerio que consignó los principios para conseguir la felicidad pública”, con el agregado que sería extraño a todos los partidos.⁹ Por su parte, Juan Álvarez, el 15 de noviembre de 1855 expresó “una bandera he levantado: República Popular Representativa”.¹⁰ Las expresiones de los dirigentes de la Revolución de Ayutla manifiestan un alejamiento notorio de las ideas federalistas, en proclamación de la “unión y buena inteligencia entre las dos facciones”, como dijo el citado general Álvarez en diciembre del propio año.¹¹ Después del triunfo de Ayutla el Constituyente de 1856 se orientó hacia el gobierno federal, en congruencia con la identidad tradicional entre federalismo y liberalismo, pero al suprimirse el Senado en el proyecto de Constitución y en la propia carta constitucional de 1857, se separó el legislador de la tradición jurídica federalista, pues el sistema bicameral se había establecido desde la Constitución de 1824 y la supresión se prolongó hasta 1874, cuando se reformó la Constitución durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada.

El triunfo de la Revolución de Ayutla motivó la reiteración del reconocimiento de los liberales mexicanos a los principios y postulados de la Revolución francesa de 1789, misma que se caracterizó por el culto a la igualdad y la soberanía popular, como se hizo ver por Guillermo Prieto en su discurso del 16 de septiembre de 1855, inspirado en el romanticismo de su tiempo, con el fin de extender las ideas de democracia, civilización y progreso, lo que se aprecia también con la proliferación de nuevos periódicos en el país, la difusión de la literatura política liberal de moda en Francia y el desarrollo del clubismo político que surgió en México en el periodo de 1854 a 1857.¹²

El decir de Clyde Gilbert Bushnell, “la importancia del Plan de Ayutla y la razón de su diseminación inmediata radica en el hecho de que era el eco de la mayoría del pueblo mexicano y de que se

⁹ *Idem*, p. 270.

¹⁰ *Idem*, p. 263.

¹¹ *Idem*, pp. 264 y 265.

¹² Covo, Jacqueline, “Université François Rabelais, Tour”, *Historia mexicana*, México, El Colegio de México, núm. 103, pp. 439-455.

le dio dirección y rumbo a un levantamiento realmente popular en contra de la tiranía".¹³

En análisis sociológico del gran movimiento suriano, Lucio Mendieta y Núñez aseveró:

Por virtud de la Revolución de Ayutla, considerada en su aspecto constructivo, que es el que, en último análisis, le da el carácter de verdadera revolución, se transformaron, en México, las instituciones jurídicas y políticas; acabó casi por completo la influencia de España y de lo español; la familia fue perdiendo su egocentrismo y su religiosidad excesiva; el saber y la cultura se sacudieron el polvo del escolasticismo colonial y avanzaron resueltamente hacia nuevos horizontes. En materia económica, se operaron también modificaciones notables, no del todo satisfactorias; pero gracias a la fase constructiva de la Revolución de Ayutla comenzó, en fin, el dramático, el doloroso, el largo proceso de la integración nacional, que aún no termina.¹⁴

El ministro Lafragua expresó que la sección de garantías contenida en el Estatuto Orgánico Provisional, hizo "efectivos los principios de libertad, orden, progreso, justicia y moralidad" proclamados por el gobierno, o sea que se cumplieron las promesas hechas a la república, en diciembre de 1855, por los dirigentes de la Revolución.¹⁵

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, no obstante su pretendido alejamiento del sistema federal confirmó el hilo histórico conductor planteado por el liberalismo desde los inicios de la organización política de México, vigorizó la protección a las garantías individuales y confirió sentido a la Revolución de Ayutla que inspiró las primeras leyes de la Reforma y antecedió a la Constitución de 1857.

El Estatuto Provisional, según Edmundo O'Gorman, inició el proceso sintetizador liberal con miras de reforma social y progreso, con base en garantías de igualdad y legalidad; pero confirió al presidente Ignacio Comonfort, liberal moderado, el poder suficiente para garantizar la paz en las circunstancias del momento, o sea que el citado

¹³ Bushnell, Clyde Gilbert, *La carrera política y militar de Juan Álvarez*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 216.

¹⁴ Mendieta y Núñez, Lucio, "La Revolución de Ayutla desde el punto de vista sociológico", *Plan de Ayutla, conmemoración de su primer centenario*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1954, pp. 3-31.

¹⁵ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 517-524.

estatuto se orientó hacia la forja de un gobierno personal fuerte, cuya idea se desvirtuó al establecerse en la Constitución de 1857 un régimen federalista sujeto en gran parte a las decisiones del Congreso.¹⁶

El movimiento de Ayutla ha sido calificado como “fuente de la transformación de México en nación efectiva”;¹⁷ se le considera como un alzamiento popular enmarcado popularmente dentro del liberalismo de su tiempo, particularmente caracterizado por el tratamiento y categoría conferidos a los derechos individuales, primero en el Estatuto Orgánico Provisional y posteriormente en el propio texto de 1857, que abrió una etapa histórica para la república.

La individualidad histórica de México que vigorizó su identidad como nación, partió de la comentada revolución liberal, misma que culminó con la expedición de la Constitución y en cuyo proceso surgiría un ambiente de avanzados conceptos sobre la función social de la propiedad, mismos que señalaron el surgimiento de los principios informadores del liberalismo social mexicano para tomar cuerpo definido en la Constitución de 1917 y actualidad en la política vigente de la nación.

¹⁶ O'Gorman, Edmundo, “Precedentes y sentido de la Revolución de Ayutla”, *Plan de Ayutla, conmemoración de su primer centenario*, op. cit., pp. 171-221.

¹⁷ México a través de los siglos, México, Ed. Cumbre, 1970, t. IV, p. 825.