

CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

EL ACTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

DE 1847

(También llamada *Acta Constitutiva*  
y de Reformas)

I. INTRODUCCIÓN

Recordemos como el 4 de agosto de 1846, a las cinco de la mañana, en que un cañonazo, procedente de La Ciudadela de la capital del país, anunciaba un nuevo pronunciamiento militar en nuestra sufrida nación, encabezada por el general Mariano Salas y por el doctor Valentín Gómez Farías, en contra del gobierno encabezado por el general Mariano Paredes y Arrillaga. Ese mismo día por la noche, el general Paredes salía de la capital, y al poco tiempo fue aprehendido por el general Ávalos (el 2 de octubre se desterró a Europa). El seis, triunfa la revuelta, y al día siguiente queda como encargado del Ejecutivo el general Salas, “mientras llega el general Santa Anna”. A las cinco y media de la tarde se publica la convocatoria a elecciones del Congreso, de acuerdo con la Constitución de 1824 (no se olvide que desde 1835 México era centralista, se había abrogado la carta magna de 1824). A continuación, las diversas entidades que componían la República se fueron sumando a esta nueva revuelta.

Obviamente, había un Plan, el de La Ciudadela, del 4 de agosto de 1846, que según dijo Carlos María de Bustamante:<sup>922</sup>

El plan que los revolucionarios han presentado al público es el mismo impreso que se ha recibido de La Habana remitido por Santa Anna y que se cree obra del general Almonte, en el que después de presentar en considerandos las razones en que se pretende, fundar se adoptan los artículos siguientes:

<sup>922</sup> Cf. *Diario histórico de México 1822-1848*, Josefina Zoraida Vázquez Vera y Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva (eds.), México, Colmex-Ciesas, 2001; edición electrónica, correspondiente al 4 de agosto de 1846.

Artículo 1o. En lugar del Congreso que actualmente existe se reunirá otro compuesto de representantes nombrados popularmente según las leyes electorales que sirvieron para el nombramiento del de 1824, el cual se encargará así de constituir a la nación adoptando la forma de gobierno que le parezca conforme a la voluntad nacional, como también a todo lo relativo a la guerra con los Estados Unidos, y a la cuestión de Texas y demás departamentos fronterizos... queda excluida la forma de gobierno monárquico que la nación detesta evidentemente.

Artículo 2o. Todos los mexicanos fieles a su país, inclusos los que están fuera de él, son llamados a prestar sus servicios en el actual movimiento nacional para el cual se invita muy especialmente al excelentísimo señor general benemérito de la patria don Antonio López de Santa Anna, reconociéndole desde luego como general en jefe de todas las fuerzas comprometidas, y resueltas a combatir porque la nación recobre sus derechos, y asegure su libertad, y se gobierne por si misma.

El 6 de agosto, a la una de la madrugada, se firmó el armisticio; el vicepresidente Nicolás Bravo se negó a sumarse a la revuelta, por lo cual, como señalamos antes, se nombró, al día siguiente, como encargado del mando supremo, mientras llegaba Antonio López de Santa Anna, al general Mariano Salas; en esa misma jornada, a las cinco y media de la tarde, se publicó por bando la convocatoria para el nuevo Congreso, de acuerdo con la legislación de 1824, según rezaba el Plan de La Ciudadela. Por bando del general Mariano Salas, del 22 de agosto de 1846, se restableció la Constitución Federal de 1824, disolvió las asambleas departamentales y el Consejo de Gobierno, y se arrogó el derecho de destituir a los gobernadores de las entidades políticas. Nombró como ministro de Relaciones a don Manuel Crescencio Rejón; de Hacienda, al doctor Valentín Gómez Farías; de Justicia, a don Ramón Pacheco, y de Guerra, al general Almonte.

El cañonazo de La Ciudadela del 4 de agosto de 1846 representó no solamente el inicio de un nuevo levantamiento militar, sino el fin a los diez años de centralismo en nuestro país; la ambición de militares sin escrúpulos habían logrado hacer fracasar ese modelo de Estado —que habían propuesto los conservadores— únicamente por sus ambiciones de poder desmedido; y aunque, como veremos después, los conservadores regresaron al poder en varias ocasiones, realmente nunca pudieron volver a establecer el régimen centralista.

El 9 de septiembre de 1846 se perdió el estado de Nuevo México, al haber sido ocupado por tres mil soldados estadunidenses, obligando al general Armijo a replegarse al estado de Chihuahua. En el mes anterior habían

hecho lo propio en el estado de California, el cual se anexó a los Estados Unidos. El 14 de ese mismo mes, después del mediodía, hizo su entrada en la capital de la República el general Antonio López de Santa Anna. Las tropas norteamericanas, mandadas por el general Taylor, continuaron la invasión militar a nuestro país por Nuevo León. El 2 de octubre capituló Monterrey.

Un dato importante: nos cuenta don José Ramón Malo,<sup>923</sup> respecto del 14 de octubre:

A resultas (según se asegura) de dos decretos que el Señor Rejón [Manuel Crescencio] presentó para su firma al Señor Salas, ocupando los bienes monacales y permitiendo la tolerancia religiosa y que este Señor no quiso firmar, se trató de quitarlo del mando substituyendo el Señor Farías.

Realmente lo que hubo fue una circular del Ministerio de Justicia fechada dos días antes, en que se invitaba a prelados y mayordomos de las comunidades religiosas para que si ejercieran la facultad de vender fincas (recordemos que eran bienes en “manos muertas”, por lo tanto, en principio, no podían ser enajenadas), lo hicieran en las partes que daban a la calle; lo interesante es la explicación o exposición de motivos de la circular, en donde se señala que la carencia de vivienda en la capital había provocado “el odio á las instituciones monásticas, la inmensidad de algunos conventos en medio de la capital, sin ocupar acaso toda su capacidad”, señalando también que las grandes extensiones de tierra ociosa daban lugar a que se escondieran en ellas los malhechores; igualmente, “se presta su soledad, á acciones que repreuba la honestidad y la moral; y por último, su solo aspecto afea la hermosa capital de la República”. Como se habrá visto, se iba preparando el terreno para lo que tiempo después plantearía la Reforma liberal, respecto a los bienes en manos nuestras.

Sea lo que fuere, el 20 del mismo mes se removió a Rejón del ministerio de Relaciones, lo mismo que a Pacheco, de Justicia.

Una vez instalado el Congreso, y habiendo asumido el ejercicio del Poder Ejecutivo federal el vicepresidente Gómez Farías, el 11 de enero de 1847 se expidió una Ley que autorizaba al gobierno para proporcionarse hasta quince millones de pesos, con hipoteca ó venta de los bienes de manos muertas, con el fin de sostener la guerra con los Estados Unidos;<sup>924</sup> el Reglamento correspondiente se expidió el 15 del mismo mes. El 4 de febrero

<sup>923</sup> T. I, p. 308.

<sup>924</sup> Dijo José Ramón Malo: “esta sola noticia ha causado una gran sensación en esta Capital”, *op. cit.*, t. I, p. 311. Señala Bustamante que el autor de esta Ley fue Crescencio Rejón.

se expidió la *Ley que establece una Junta de Hacienda para la realización de bienes eclesiásticos*. Como para finales de marzo de 1847 asumió la presidencia de la República el general López de Santa Anna, o sea, la dejó Gómez Farías, el Congreso, por Ley del 28 de marzo, implícitamente derogó la Ley del 11 de enero del mismo año, lo que hizo expreso el presidente interino en decreto del 29 de mismo mes de marzo.

Sobre este particular, es importante destacar, según afirma Jesús Reyes Heroles,<sup>925</sup> que correspondió a Mariano Otero encabezar en el Congreso la oposición al intento reformista de Gómez Farías, por lo que ello afectaba a la unidad nacional.

El 20 de septiembre se creó un Consejo de Gobierno, integrado por trece individuos, presidido por Gómez Farías e integrado por Manuel Gómez Pedraza, Juan Rodríguez Puebla, Manuel Baranda, Ignacio Trigueros, Luis de la Rosa, Francisco María Lombardo, el obispo Manuel Pardío, el general Martín Carrera, Mariano Otero, José María Lafragua, Fernando Ramírez y Bernardo Guimbarda; o sea, representantes de las principales corrientes políticas del país en aquel entonces. De la lectura del decreto correspondiente parecería que el único objetivo del Consejo era señalar que en ausencia del general Salas (quien a pesar de haber llegado Santa Anna a la ciudad de México continuó encargado del gobierno nacional) lo sustituiría el presidente de este Consejo, o sea, Gómez Farías. El Consejo se instaló el 1 de octubre. Algunos de los designados, los de filiación conservadora, se negaron a aceptar el cargo, no quisieron que Gómez Farías gobernara el país. El Congreso, por Ley del 7 de enero de 1847, suprimió este órgano colegiado.

El 14 de noviembre de 1846 se restableció la libertad de imprenta mediante el Reglamento respectivo.

El 27 de septiembre se llevaron a cabo las elecciones primarias; el 10 de octubre, las secundarias, y el domingo 1 de noviembre se eligieron a los diputados para el nuevo Congreso extraordinario (constituyente). En los diversos estados también se iban celebrando elecciones para reinstalar sus respectivos congresos locales. El 3 de diciembre de 1846 se celebró la primera junta preparatoria del Congreso Constituyente, el cual quedó formalmente instalado el día seis.

Como hemos hecho en ocasiones anteriores, consideramos oportuno reproducir la lista de los diputados constituyentes de 1846-1847, pues ello nos permite tener una visión panorámica de la situación política del momento; solo mencionaremos a aquellos que efectivamente desempeñaron el

<sup>925</sup> Cfr. “Estudio introductorio”, *Mariano Otero. Obras*, recopilación, selección compilación y estudio preliminar de..., México, Porrúa, 1967, t. I, p. 69.

cargo, sin distinguir su origen —propietarios o suplentes—, ni mencionamos aquellos que si bien fueron electos y aprobados no ocuparon su escaño por diversas circunstancias. Aquí encontraremos viejos conocidos, soldados veteranos de antiguas batallas parlamentarias, como José Joaquín Herrera, Manuel Crescencio Rejón, Octaviano Muñoz Ledo, Mariano Otero, Valentín Gómez Farías, Juan B. Ceballos y Juan José Espinosa de los Monteros; junto con otros que tendrían una participación fundamental en el devenir de la patria en los años siguientes, como Pedro María Anaya, Mariano Riva Palacio, José María Lacunza, Benito Juárez e Ignacio Comonfort. Podemos decir que este Constituyente reflejaba un México tradicional que moría frente a un México liberal que nacía.

#### DIPUTADOS

Miguel García Rojas	Aguascalientes
Clemente Castillejo	Chiapas
Pedro José Lanuza	Chiapas
José María Maldonado	Chiapas
José Agustín de Escudero y Solís	Chihuahua
José María Urquidi	Chihuahua
Manuel Muñoz	Chihuahua
Eugenio María de Aguirre	Coahuila
Longinos Banda	Colima
Manuel Crescencio Rejón	Distrito Federal
Manuel Buenrostro	Distrito Federal
Fernando de Agreda	Distrito Federal
José María del Río	Distrito Federal
Joaquín Vargas	Distrito Federal
José M. Hernández	Durango
José de la Bárcena	Durango
Fernando Guerrero	Durango
Joaquín Navarro	Estado de México
Pedro María Anaya	Estado de México
J. J. Espinosa de los Monteros	Estado de México
José María Lacunza	Estado de México
Esteban Paez	Estado de México
Ramón García Acosta	Estado de México
José B. Alcalde	Estado de México
José Trinidad Gómez	Estado de México

Mariano Riva Palacio	Estado de México
Manuel Terreros	Estado de México
Manuel María Medina	Estado de México
Ramón Gamboa	Estado de México
Joaquín Noriega	Estado de México
Pascual González Fuentes	Estado de México
José María Benítez	Estado de México
José María Sánchez Espinosa	Estado de México
Agustín Buenrostro	Estado de México
Francisco Herrera Campos	Estado de México
José Antonio Galindo	Estado de México
Bernardino Alcalde	Estado de México
Francisco Suárez Iriarte	Estado de México
Manuel Robredo	Estado de México
Octaviano Muñoz Ledo	Guanajuato
Pascasio Echeverría	Guanajuato
Juan José Bermúdez	Guanajuato
Jacinto Rubio	Guanajuato
Ramón Reynoso	Guanajuato
José María Godoy	Guanajuato
Juan Sañudo	Guanajuato
Pedro Zubieta	Jalisco
Mariano Otero	Jalisco
Juan José Caserta	Jalisco
Bernardo Flores	Jalisco
Feliciano González	Jalisco
Miguel García Vargas	Jalisco
José Ramón Pacheco	Jalisco
Jesús Camarena	Jalisco
Magdaleno Salcedo	Jalisco
Alejandro Navarrete	Jalisco
Valentín Gómez Farías	Jalisco
Cosme Torres	Jalisco
Juan B. Ceballos	Michoacán
Evaristo Barandiarán	Michoacán
Ignacio Aguilar	Michoacán
Luis Gutiérrez Correa	Michoacán
Miguel Zincúnegui	Michoacán
José Ignacio Álvarez	Michoacán

Teófilo García de Carrasquedo	Michoacán
Manuel Castro	Michoacán
José Consuelo Serrano	Michoacán
Ramón Talancón	Michoacán
Mateo Echáis	Michoacán
Benito Juárez	Oaxaca
José Guillermo Valle	Oaxaca
Demetrio Garmendia	Oaxaca
Bernardino Carbajal	Oaxaca
Manuel Iturribarriá	Oaxaca
Tiburcio Cañas	Oaxaca
Manuel María de Villada	Oaxaca
Manuel Ortiz de Zárate	Oaxaca
Francisco Banuet	Oaxaca
Manuel Enciso	Oaxaca
José María Lafragua	Puebla
José María Espino	Puebla
Joaquín Cardoso	Puebla
Ignacio Comonfort	Puebla
Manuel Zetina Abad	Puebla
Joaquín Ramírez de España	Puebla
Mariano Talavera	Puebla
J. Ambrosio Moreno	Puebla
Juan Nepomuceno de la Parra	Puebla
Fernando María Ortega	Puebla
Juan de Dios Zapata	Puebla
José Ignacio Yáñez	Querétaro
Miguel Lazo de la Vega	Querétaro
Alejo Ortiz de Parada	San Luis Potosí
Eligio Romero	San Luis Potosí
Juan Othón	San Luis Potosí
Vicente Romero	San Luis Potosí
Domingo Arriola	San Luis Potosí
Lugardo Lechón	San Luis Potosí
Crescencio M. Gordoa	San Luis Potosí
Pomposo Verdugo	Sinaloa
Ricardo Palacio	Sonora
Ramón Morales	Sonora
Manuel Zapata	Tabasco

Ignacio Muñoz Campuzano	Tamaulipas
Antonio Rivera López	Tlaxcala
J. M. Berriel	Tlaxcala
José J. de Herrera	Veracruz
Antonio M. Salonio	Veracruz
José Mariano Jáuregui	Veracruz
José Miguel Bringas	Veracruz
Manuel José de Aranda	Zacatecas

Este Congreso se reunió en dos ocasiones en la Academia de San Carlos y las siguientes sesiones se celebraron en Palacio Nacional, hasta septiembre de 1847, en que la ocupación de la capital del país por las tropas invasoras hizo imposible seguir trabajando, para retomarlas el de 2 noviembre de 1847, pero ya en el Conservatorio de la ciudad de Querétaro.

En diciembre del 1846, de acuerdo con las prácticas parlamentarias de la época, el diputado mexiquense, Ramón García Acosta, propuso que se constituyera una comisión de Constitución, integrada por cinco diputados, para elaborar el proyecto correspondiente, el día 11 de ese mes; lo que de inmediato fue aceptado, y se nombró a Juan José Espinosa de los Monteros, Manuel Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta.

El 21 de diciembre, el Congreso Constituyente resolvió que el propio Congreso nombraría con carácter de interinos al presidente y al vicepresidente de la República, los cuales durarían en su cargo hasta en tanto entraran en posesión aquellos electos conforme a la Constitución que se formara. El 23 de diciembre de 1846 se eligieron, como presidente interino, por once votos (entendiéndose que cada estado era un voto) contra 9, el nefasto general Antonio López de Santa Anna, y como vicepresidente el doctor Valentín Gómez Farías. Para variar, Santa Anna no se presentó a ejercer el cargo, por hallarse en San Luis Potosí, y por ende el vicepresidente juraría el cargo el día 24, y se encargó del Ejecutivo Federal, en tanto lo pudiera hacer el presidente; ello nos explica por qué se extinguió el Consejo de Gobierno. El 21 de marzo de 1847, el Congreso nombró una comisión para que recibiera el juramento de Santa Anna como presidente interino de la República, lo cual ocurrió el día 23. El primero de abril, el Congreso concedió licencia al presidente interino para separarse de su cargo con objeto de encabezar el ejército que resistiera al invasor norteamericano; se suprimió la vicepresidencia; se dispuso que el propio Congreso nombraría un presidente sustituto, en tanto regresara el interino, y las legislaturas de los estados elegirían el

15 de mayo siguiente a quien debiera ocupar la presidencia constitucional de la República, según lo dispuesto en la Constitución de 1824. Ese mismo primero de mayo de 1847 se nombró como presidente sustituto al general Pedro María Anaya. Pareciera como si se repitiera la historia del bienio 1833-1834, pero ahora con la ignominiosa invasión norteamericana.

El 10 de febrero de 1847, el Congreso Constituyente emitió una Ley que declaraba vigente la Constitución de 1824, y designaba las facultades del Congreso Constituyente, que no era otra cosa sino que el propio Constituyente había decidido que la ley suprema que aprobaran respetaría la forma de gobierno de república representativa popular federal, y la soberanía de los estados en todo lo relativo a su administración interior.

Las siguientes semanas y meses no fueron precisamente los más propicios como para formar una nueva carta magna: la invasión norteamericana por el norte, comandada por el general Taylor, continuaba con gran vigor. A ella se le agregó un nuevo flanco a partir de Veracruz, encabezado por el general Scott; la impericia (o inmundicia) de Santa Anna se hacía patente con sus continuos fracasos; pronunciamientos internos estaban a la orden del día, y el Congreso más bien inactivo.

## II. EL VOTO PARTICULAR DE OTERO

Dice Santiago Oñate sr.<sup>926</sup> que cuando queremos estudiar al Constituyente de 1847 nos encontramos con el problema de la falta de fuentes directas de conocimiento, no se conoce la correspondiente crónica parlamentaria, ni Juan A. Mateos en su *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos* consigna nada al respecto, así como la carencia de otras fuentes hemerográficas, ya que el gobierno prohibió la publicación de periódicos, en virtud de la guerra que sostenía el país contra el invasor norteamericano. Quizá el autor no tuvo a la vista el extraordinario libro de don Isidro Antonio Montiel y Duarte, *Derecho público mexicano*,<sup>927</sup> que consigna las actas del Constituyente, aunque de manera incompleta, ya que no habla de las sesiones del mes de

<sup>926</sup> Cfr. "El Acta de Reformas de 1847", *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, Historia constitucional, III, p. 124.

<sup>927</sup> *Compilación que contiene importante documentos relativos á la Independencia, la Constitucion de Apatzingan, el Plan de Iguala, Tratados de Córdoba, la Acta de Independencia, cuestiones de derechos públicos resueltas por la Soberana Junta Gubernativa, cuestiones constitucionales tratadas por el primer Congreso Constituyente, la Acta constitutiva de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitucion de 1824, las leyes constitucionales de 1836, las Bases Orgánicas, la Acta de Reformas, la Constitucion de 1857 y la discusion de estas Constituciones*, México, 1882, Imprenta del Gobierno Federal, t. II, pp. 325 y ss.

diciembre de 1846, y no dice nada de los meses de enero a marzo de 1847; por lo tanto, no señala si hubo sesiones o no se cuenta con documentos que las recojan; de ahí pasa al mes de abril de ese año, y concluye el 18 de mayo, en que se aprobó el Acta de Reformas. José Ramón Malo, en *Diario de sucesos notables*, reproduce el “Diario de las operaciones del Congreso General desde su reunión en Querétaro el 30 de abril de 1848”,<sup>928</sup> que también nos resultó de utilidad para la confección de este capítulo.

Finalmente, en la actualidad contamos con un magnífico instrumento para conocer los debates del Acta de Reformas de 1847. Nos referimos al trabajo de compilación con un estudio introductorio de Manuel González Oropeza publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la ciudad de México, 1998, que lleva por título *La reforma del Estado federal. Acta de Reformas de 1847* (932 pp.); que además contiene muy importantes índices analítico, onomástico y de sesiones.

Regresemos al 5 de abril de 1847, cuando los diputados miembros de la Comisión de Constitución (Rejón, Cardoso y Zubiaeta), presentaron su dictamen, que por constituir mayoría representó el parecer oficial de la Comisión, aunque también el diputado jalisciense, Mariano Otero, en esa misma oportunidad, presentó un voto particular.

Para esto, nos dice el propio dictamen de la Mayoría,<sup>929</sup> el 15 de febrero anterior, un grupo de 38 diputados urgió a la Comisión de Constitución para que formulara una proposición sobre la Constitución que rigiera al país; esta consideró que previamente el Congreso tenía que resolver la cuestión de la amnistía a los levantados en la llamada “Rebelión de los Polkos”,<sup>930</sup> propuesta que el Congreso no aceptó, por lo cual la Comisión señaló: “vése ahora en la precisión de emitir su juicio sobre la citada proposición”; es decir, la de los 38 diputados del 15 de febrero.

De esta forma, la Comisión, ante la emergencia que vivía el país por la invasión norteamericana que estaba en marcha y el trágico fin que se avencinaba, “por si desgraciadamente las circunstancia no permitiesen decretar la que el actual Congreso ha sido llamado á formar, han clamado por la de

<sup>928</sup> *Cit. t. I*, p. 326.

<sup>929</sup> *Ibidem*, pp. 340 y 341.

<sup>930</sup> Pronunciamiento llevado a cabo por varios batallones de la Guardia Nacional, integrados por gente acomodada de la capital —los polkos— (habían sido movilizados a Veracruz a defender la plaza contra la invasión norteamericana) en contra del gobierno de Gómez Farías, particularmente por los temas de bienes eclesiásticos. El presidente Santa Anna, en decreto del 14 de junio de 1847, concedió la amnistía general a todos los procesados por delitos políticos.

1824. Llegando á solicitar hasta que sea la única que rija mientras se reforma”; y así, propuso:

Se declara que el pacto de Federacion celebrado por los Estados Unidos Mexicanos en 1824, es la única Constitucion legítima del país, cuya observancia y cumplimiento obliga estrictamente á los actuales supremos Poderes de la Union, á los Estados y á cada uno de los habitantes de la República, mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso.

Como señalamos antes, en esa misma sesión del 5 de abril de 1847, el diputado Mariano Otero presentó su voto particular,<sup>931</sup> y en razón de que el Pleno del Congreso rechazó el dictamen de la Comisión, se dio a la tarea de discutir el voto de Otero, precisamente en la sesión del 16 del mismo mes. Adelantándonos un poco a los acontecimientos, queremos apuntar una circunstancia muy penosa para el ilustre legislador yucateco Manuel Cresencio Rejón: dice Carlos A. Echánove Trujillo,<sup>932</sup> que el 19 de abril llegó a México un periódico de Washington, *Commercial Advertiser*, que anunciaba que próximamente llegaría a nuestro país el general Benton, con tres millones de dólares para concluir un tratado y “entablará comunicaciones con el señor Rejón inmediatamente”, y aunque el aludido lo negó tajantemente, ello originó que una multitud enardecida después de la derrota de Cerro Gordo lo atacara y tratara de linchar, lo cual lo obligó a no volverse a presentar al Congreso ni firmó el *Acta de Reformas*, lo que explica la ausencia del esperado debate entre Otero y Rejón, ya que este último encabezaba políticamente a la mayoría de la Comisión.

Dicho lo anterior, estamos en posibilidad de analizar el contenido de la propuesta de Mariano Otero, documento trascendental que nos refleja no solo la preparación intelectual de su autor, sino su experiencia política, pues a sus treinta años de vida manifestaba una gran madurez política y parlamentaria, que habíamos visto ya cinco años antes, precisamente en

<sup>931</sup> El propio don Mariano señaló que el documento lo formuló en concordancia con el diputado Cardoso, miembro de la Comisión de Constitución, pero con el cual difirió respecto a la oportunidad de la propuesta, no por cuestiones de fondo. También señala que lo consultó con un muy ilustre jurista y parlamentario de gran experiencia, don Juan José Espinosa de los Monteros, quien a pesar de ser miembro de la misma Comisión no firmó el dictamen ni el voto particular.

<sup>932</sup> Cfr. *la vida pasional e inquieta de don Crecencio Rejón*, México, El Colegio de México, 1941, pp. 416-419.

el Constituyente de 1842. Desde un punto de vista técnico jurídico, el voto particular de Otero es un magnífico documento.

Otero tuvo la visión y el arrojo, pues a pesar de las dramáticas circunstancias que atravesaba el país quiso formular una propuesta de reforma constitucional que salvando las fallas y omisiones de la carta magna de 1824 se alcanzara la viabilidad federalista, pues los once años de experiencia de dicha Constitución de 1824 habían demostrado que en el propio diseño constitucional se encontraba la trampa involuntaria al régimen federal. Pero de todo ello fue la creación a nivel nacional del juicio constitucional de amparo lo que dio a Mariano Otero y su voto particular la eternidad para trascender a toda la historia constitucional de nuestro país.<sup>933</sup>

### 1. *Justificación*

Como era obvio, Otero tenía que señalar las razones por las cuales se separaba del sentir de la mayoría de la Comisión, y como había hecho cinco años antes, proponía sus propias ideas a manera de voto particular. Son dos las ideas básicas: había que volver al federalismo, ya que el centralismo había fracasado rotundamente, incluso con cuatro congresos constituyentes, y que la Constitución Federal de 1824 no era operativa tal cual, aunque gozaba de una legitimidad insuperable; además, debido a las circunstancias tan difíciles que atravesaba el país, no era conveniente ni posible expedir una nueva ley fundamental, aunque sí urgente establecer definitivamente el orden constitucional,<sup>934</sup> por lo que había que retomar la carta de 1824 y reformarla en aquellos puntos que no había funcionado adecuadamente, después de once años de experiencia práctica. Concluyendo así:<sup>935</sup>

A la vista, pues, de una situación tan peligrosa, yo he creído que todo estaba en el provisorio, por sólo el hecho de ser tal, no tendría la fuerza necesaria para dominar las circunstancias, y que el mejor de todos los remedios sería resolver de una vez el problema, tomar con mano firme la dirección de los negocios, adoptar las reformas que se reclaman, dotar a las instituciones de la

<sup>933</sup> Modestamente recomendamos la lectura del libro que preparamos con el profesor Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010, 383 pp.

<sup>934</sup> Señalaba textualmente: “En resumen, tenemos hoy al poder público abrumado con las dificultades de una guerra indispensable y con las de una organización en que todo es transitorio, en que ningún poder tiene la conciencia de su estabilidad”. Cf. Reyes Heroles, Jesús, *Mariano Otero..., cit.*, p. 356.

<sup>935</sup> *Ibidem*, p. 357.

fuerza que necesitan, y hacer entrar de luego a luego y con toda prontitud a la nación en el sendero tranquilo de un orden constitucional, que no estando amenazado de un cambio, diera a todos los intereses sociales orden, quietud y seguridad.

...

La manera de hacerlo me parece perfectamente indicada por la prensa, por las legislaturas y por el considerable número de señores diputados que han pedido “el restablecimiento de la constitución de 1824 con las reformas convenientes”.

En síntesis, la propuesta de don Mariano Otero era restablecer el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, del 31 de enero de 1824, y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824, junto con las reformas que a ambas leyes supremas introducía el Acta de Reformas Constitucionales, que en ese momento se estaba proponiendo.

También señalaremos que Otero apuntó “el empeño de hacer una nueva constitución federal, o de alterar sustancialmente aquella [la de 1824], es una idea halagadora, pero funesta, una tentación seductora al amor propio, pero cuyos peligros deben retraernos”, y que tres grandes ejemplos dignos de seguir por nuestro país eran: Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, lo cual resulta muy comprensible dada la idiosincrasia de los publicistas mexicanos en esa primera mitad de siglo XIX.

En resumen de las tres opciones: restablecer lisa y llanamente la Constitución de 1824, restablecerla, pero con reformas, o redactar una nueva, el insigne diputado jalisciense se manifestó por la segunda.

## 2. *Propuestas*

Las principales propuestas de don Mariano Otero en su Voto Particular fueron los siguientes:

- A) Como dijo el propio autor “Desde 1832 comenzó a observarse que la constitución federal debía arreglar los derechos del ciudadano... El medio copiado de las instituciones del Norte [E.E.U.U.], y adoptado por las nuestras de 1824, de dejar ese arreglo a cada uno de los Estados, me parece peligroso y poco consecuente”, para lo cual proponía dos cosas: i) suprimir la exigencia constitucional de poseer una renta anual mínima para ejercer la ciudadanía, la cual se adquiría a los veinte años, señalaba que los derechos de la ciudadanía eran el de votar en las elecciones, el de petición, el de reunión y el de perte-

necer a la guardia nacional, como requisitos indispensables de toda democracia; ii) junto con el que la Constitución fije los derechos individuales y asegure su inviolabilidad, dejando a una *ley constitucional* posterior el detallarlos y reglamentar su posible suspensión; así, señalaba como los derechos del hombre reconocidos por la Constitución: libertad, seguridad, propiedad e igualdad. Nunca llegó a expedirse esa ley de garantías individuales, aunque sí se formularon dos proyectos: uno por José María Lafragua, el 3 de mayo de 1847 (antes que se aprobara el Acta de Reformas) ante el propio Constituyente, y otro por los senadores Otero (ahora senador), Robredo e Ibarra, el 29 de enero de 1849.<sup>936</sup>

B) Se pronunció por el bicameralismo, pero modificando el esquema original de 1824, que, como señaló el mismo Otero: “tres objetivos de reforma, su número, las condiciones de elegibilidad y la forma de la elección”. Así, pues, habría un diputado por cada cincuenta mil habitantes, en vez de los ochenta mil; reformulaba la integración del Senado, ya que aumentaba en 50% el número de sus miembros, pero, aparte de los dos senadores por estado y Distrito Federal, una tercera parte de sus integrantes serían nombrados por el propio Senado, por la Cámara de Diputados y por el Ejecutivo Federal, aunque en el texto final se cambió este por la Suprema Corte (ideas similares habían prosperado en 1836 y en 1843). También se suprimía la exigencia de la renta anual mínima para ser electo legislador federal, aunque tratándose de senadores tenían que haber tenido una alta responsabilidad pública previa.

En el texto definitivo del Acta se creó el estado de Guerrero, siempre que las legislaturas de Estado de México, Puebla y Michoacán lo autorizaran, ya que de esas entidades se cercenaría el territorio del nuevo estado, lo cual se logró el 27 de octubre de 1849.

C) Una cuestión muy importante es que se daban las bases para suprimir las elecciones indirectas, herencia gaditana, que hasta ese momento era la forma prevista; ahora bien, la decisión final se tomaría en una *ley constitucional* posterior. Sin embargo, en la Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, del 3 de junio de 1847, no dieron este paso adelante, sino conservaron la elección indirecta según la Ley Electoral del 10 de diciembre de 1841.

<sup>936</sup> Publicado en el libro *Derechos del pueblo mexicano*, Historia constitucional, t. III, cit., pp. 245-289.

- D) Se precisaba la reglamentación tanto del desafuero como la del juicio político, así como el procedimiento de reforma constitucional.
- E) El tema de la Vicepresidencia de la República era de una importancia capital, pues como el mismo Otero señaló:

En ninguna parte de la Constitución de 1824, se presenta tan defectuosa como en la que estableció el cargo de Vicepresidente de la República... del todo inadecuada para un país en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones... la Constitución de 1824... acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, declarando así que el Vicepresidente de la República sería el rival vencido del Presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta.

Por ello propuso que se suprimiera la Vicepresidencia, y en caso de vacar la Presidencia se resolvería como la Constitución lo proveía tratándose de ambas instituciones.

- F) Creaba una nueva figura: las *leyes constitucionales*, ocupando un escalón intermedio entre la Constitución y las leyes ordinarias, con la característica de que tenían que pasar seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión para poder ser reformadas. Era el caso de las leyes de Garantías Individuales, Derechos de Ciudadanía, Electoral, Libertad de Imprenta, Guardia Nacional y todas aquellas generales que reglamenten la Constitución y el Acta de Reformas. Y
- G) La joya de la corona: el sistema de control de la constitucionalidad de los actos autoridad, que merece una explicación aparte.

### 3. *El control de constitucionalidad*

Sabemos que desde 1822 había una preocupación por establecer en nuestro país un sistema de control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad pública, primero de una forma tímida con el Consejo de Estado de muy corta duración, y luego, de manera muy enérgica, pero muy inconsistente, el Supremo Poder Conservador, hasta las muy interesantes propuestas de 1842, que no llegaron a cuajar. Todas estas ideas tenían su origen en el precedente francés del control constitucional por órgano político.

Por otro lado venía la corriente norteamericana de la *judicial review*, o sea, de control judicial de la constitucionalidad con efectos particulares. A ello habrá que agregar la tradición protectora del derecho castellano, a través del amparo que el rey o sus lugartenientes brindaban a sus súbditos contra los abusos del poder. Ahí veremos desfilar venerables instituciones,

como los amparamientos de las Siete Partidas, los amparos del Juzgado General de Indios, los interdictos de amparo, la *actio spolii*, de origen canónico, hasta llegar al juicio sumarísimo de amparo, en sus tres regulaciones: los dos autos acordados de la Real Audiencia y Chancillería de México, del 7 de enero de 1744, y del 7 de junio de 1762, y el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia dado por las Cortes de Cádiz el 9 de octubre de 1812.<sup>937</sup> Todo ello fue estupendamente sintetizado por don Manuel Crescencio [García] Rejón [y Alcalá] en el juicio constitucional de amparo de la Constitución Política del Estado de Yucatán de 1841, primero en su género en nuestro país.

Indiscutiblemente fue don Mariano Otero quien llevó al plano nacional el juicio constitucional de amparo en su voto particular y luego en el Acta de Reformas de 1847; y de ahí empezó propiamente la historia de nuestra más importante institución procesal; pero no nos podemos quedar solo con eso, sino que tenemos que analizar todo el esquema de control constitucional del insigne jurista jalisciense y su proyección en el Acta.

Otero distinguió dos medios diferentes para hacer efectiva la norma constitucional violada, en razón de la naturaleza del abuso cometido, si el mismo afectaba el derecho de las personas o las facultades de los poderes públicos; para este último caso, igual que en 1842, proponía dar al Congreso de la Unión el derecho de declarar nulas las leyes de los estados que importaran una violación del pacto federal o fueran contrarias a las leyes generales, debiendo tal procedimiento iniciarse en el Senado (el cual representa el principio federativo y las mejores garantías de calma y circunspección, decía Otero); de igual manera, postuló que la mayoría de las legislaturas de los estados tuvieran el derecho de decidir si las leyes federales eran inconstitucionales. De esta forma, concluía don Mariano, ello sería el verdadero “poder conservador de las instituciones” remembrando 1836 y 1842.

La reglamentación que el texto finalmente aprobado de este último procedimiento, que modificaba levemente las ideas de Otero, contenida en los artículos 23 y 24 del Acta, señalaba que tenían derecho —verdadera acción de inconstitucionalidad— dentro del primer mes posterior a su publicación, a impugnar por anticonstitucional una ley federal, el presidente de la República, con acuerdo de su ministerio, diez diputados, seis senadores o tres legislaturas, los cuales presentarían “el reclamo” ante la Suprema Corte (acordémonos de 1839 y 1842), misma que sometería la cuestión a las legislaturas de los estados, congresos que contaban con un plazo de tres meses

<sup>937</sup> Todo ello se encuentra ampliamente explicado en el libro *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, antes citado.

para manifestarse, y precisamente en un mismo día: la Suprema Corte haría el cómputo y publicaría el resultado, y si la mayoría de las legislaturas estuvieran de acuerdo con la anticonstitucionalidad, se anularía la ley.

Un dato interesante: cuando se anulaba una ley federal o local, la declaratoria se tenía que limitar a señalar si era o no anticonstitucional, insertando el texto de la ley anulada, así como el de la Constitución o ley general a la que se opusiera. O sea, no se podían hacer otro tipo de declaraciones, precisiones o interpretaciones. Sabemos que el Congreso de la Unión anuló leyes locales,<sup>938</sup> pero las legislaturas de los estados nunca pudieron hacer lo mismo con las federales, aunque se intentó mientras estuvo en vigor el Acta de Reformas.

Así llegamos al juicio constitucional de amparo, que, como dijimos antes, encontraba su más próximo antecedente en la Constitución de Yucatán de 1841. Decía nuestro personaje:

Los ataques dados por los poderes de los Estados y por los mismos de la Federacion a los particulares, cuentan entre nosotros por desgracia numerosos ejemplares, para que no sea sobremanera urgente acompañar el restablecimiento de la federacion con una garantía suficiente para asegurarse no se repetirán mas. Esta garantía solo puede encontrarse en el Poder Judicial, protector nato de los derechos de los particulares, y por esta razón el solo conveniente... por esto no he vacilado en proponer al Congreso que eleve a grande altura el Poder Judicial de la Federacion, dándole el derecho de proteger a todos los habitantes de la República en el goce de sus derechos que les aseguren la Constitución y las leyes constitucionales, contra todos los atentados del Ejecutivo o del Legislativo, ya de los Estados o de la Union.

Y a continuación da una explicación que nos sirve mucho para entender mejor lo que se estaba proponiendo, pues se refiere al origen del amparo:

En Norteamérica este poder salvador provino de la Constitución, y ha producido los mejores efectos. Allí el juez tiene que sujetar sus fallos antes que todo a la Constitución; y de aquí resulta que cuando la encuentra en pugna con una ley secundaria, aplica aquélla y no ésta, de modo que sin hacerse superior

<sup>938</sup> Por ejemplo, el 22 de septiembre anuló un decreto de la Legislatura de Chiapas del 12 de abril del mismo año, cuyo artículo primero facultaba al gobernador para desterrar del estado a todos aquellos que perturbaran la paz pública; el 2 de noviembre de 1848 se declararon nulos varios artículos de un decreto del Estado de México, del 20 de octubre anterior, que exigía mayores requisitos para votar que el Acta de Reformas; el 23 de enero de 1849 se declararon nulos varios artículos de una Ley sobre Redención de Capitales Correspondientes a Capellanías, del Estado de México, del 3 de enero anterior.

a la ley ni ponerse en oposición contra el poder legislativo, ni derogar sus disposiciones, en cada caso particular en que ella debía herir la hace impotente.

Así se llegó al artículo 19 de su proyecto, que trascendió tal cual como 25 del Acta de Reformas Constitucionales, que decía:

Artículo. 25. Los tribunales de la Federacion ampararán á cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservacion de los derechos que le concedan esta Constitucion y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federacion, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales á impartir su proteccion en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaracion general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.

#### 4. Aprobación

Informa Santiago Oñate sr.<sup>939</sup> que en torno a la aprobación del voto particular estaba la lucha entre puros y moderados, perteneciendo a estos últimos don Mariano; sin embargo, aquellos no podían cuestionar abiertamente la propuesta, por contener principios liberales, y por ello optaron por aplazar su discusión, alegando que era inoportuno reformar la Constitución en esos momentos difíciles. El caso fue que en la sesión del 16 de abril de 1847 se dio segunda lectura tanto al dictamen de la Comisión como al voto particular de Mariano Otero; el día 19, el diputado Vicente Romero propuso que la Comisión de Constitución presentara el dictamen con proyecto respecto al voto particular, lo cual fue aprobado el día 21, y el 22 se empezó a discutir, continuando el 24, 26, 27, 29 y 30 de abril, 3, 4, 7, 10, 11, 12, 14, 16 (en que el diputado jalisciense, Pedro Zubieta, propuso que el Acta fuera sometida a aprobación de los estados), 17 y 18 de mayo, en que fue finalmente aprobada, y el 21 de ese mismo mes promulgada por Antonio López de Santa Anna en calidad de presidente interino de la República, de conformidad con lo previsto en la Ley de Solemnidades para Jurar la Constitución, del día anterior. En esa solemne sesión del 21 de mayo cabe destacar la “Alocución del Exmo. Sr. Presidente del Congreso, D. José Joaquín de Herrera”, que viene a ser como una “exposición de motivos del Acta”. Al día siguiente se publicó por bando nacional. El Congreso Constituyente no cerró sus puertas, sino que siguió funcionando hasta el fatídico mes de septiembre.

<sup>939</sup> *Op. cit.*, p. 135.

### III. LA SUERTE DEL ACTA

No sabemos a ciencia cierta cómo se llamaba, pues lo mismo la denominan “Acta de Reformas Constitucionales” que “Acta Constitutiva y de Reformas”, o simplemente “Acta de Reformas”.

El 3 de junio se promulgó la Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, aprobada el 31 de mayo anterior, que como vimos antes, era muy importante, ya que aparte de su carácter de “ley constitucional” venía a resolver algunas cuestiones que el Acta había dejado pendientes, como lo era si las elecciones serían directas o continuarían siendo indirectas. En realidad, la situación del país no estaba como para innovar en este rubro, por lo cual el Congreso resolvió que se aplicara la Ley Electoral del 10 de diciembre de 1841, adecuándola a las nuevas circunstancias constitucionales.

Se dispuso que las elecciones primarias se celebraran el 29 de agosto, las secundarias el 12 de septiembre y las de diputados el primero de octubre. Aún no sabían lo que ocurriría esos nefastos días; sin embargo, se dispuso que en aquellos territorios dominados por el invasor norteamericano que por razones obvias no pudieran celebrar elecciones, los diputados constituyentes concurrirían en calidad de ordinarios. El cómputo para la elección de presidente se haría ocho días después de instaladas las cámaras, y el jefe del Ejecutivo tomaría posesión inmediatamente, debiendo terminar su periodo el 15 de enero de 1851.

Como sabemos, el 14 de septiembre de 1847 las tropas invasoras, al mando del general Scott, tomaron la capital de la República. Lo que quedaba del ejército, y el presidente interino, Santa Anna, salieron rumbo a la villa de Guadalupe, de donde huyó, abandonando el cargo, por lo cual asumió al gobierno federal el presidente de la Suprema Corte, don Manuel de la Peña y Peña, y se instaló en la ciudad de Toluca el 27 de septiembre, para partir, el 10 de octubre, a la ciudad de Querétaro, en donde se estableció a partir del 13 del mismo mes.

El 19 de octubre, el presidente interino emitió un decreto para que se celebraran elecciones en aquellas entidades donde no se hubieran podido llevar a cabo. Finalmente, el 2 de noviembre, a las 15:00 horas, se pudo instalar de nuevo el Congreso, también en la ciudad de Querétaro, en el edificio que actualmente ocupa el Conservatorio, esquina de Pino Suárez y Benito Juárez, en el Centro Histórico. El 9 del mismo mes de noviembre, el Congreso dispuso que al día siguiente de publicada esa Ley de Convocatoria (que fue el día 10) se elegiría presidente interino, el cual duraría en el

encargo hasta el 8 de enero de 1848; así fue como se nombró al general Pedro María Anaya, quien rindió juramento al día siguiente. Efectivamente, concluyó el 7 de enero de 1848, y al día siguiente se volvió a encargar del Poder Ejecutivo el presidente de la Suprema Corte, Manuel de la Peña y Peña, y el 14 de mayo, la Cámara de Diputados lo pudo nombrar presidente interino. Finalmente, el 30 de mayo de 1848 fue electo como presidente constitucional el general José Joaquín de Herrera, quien rindió juramento el 3 de junio. Para esto, el 10. de mayo de 1848 se había instalado la nueva legislatura federal en la misma ciudad de Querétaro. El 6 de junio, el Congreso dispuso que los poderes federales se trasladaran a la ciudad de México, Distrito Federal, debiendo reiniciar sus sesiones en la capital el 15 de julio siguiente.

El 2 de febrero se había suscrito el Tratado de Guadalupe Hidalgo,<sup>940</sup> en el que “se arreglaba” la situación de nuestro país con el vecino del norte. El Tratado fue promulgado el 30 de mayo de 1848.

En 1850 se renovaron los poderes federales, para lo cual el segundo domingo de agosto de ese año se tenían que celebrar las elecciones primarias; el segundo domingo de septiembre los colegios electorales se reunirían para las secundarias, las de senadores y las de presidente de la República (en estos dos últimos casos correspondía a la novedad que introdujo la Ley Electoral del 3 de junio de 1847, consistente en que los “colegios secundarios” votarían por senadores y presidente, y luego el congreso del estado respectivo haría el cómputo correspondiente); el 4 de octubre, las legislaturas de los estados y el Distrito Federal tenían algunas especificidades dada su singular naturaleza. Así fue como se celebraron todos los procesos electorales, se instaló el nuevo Congreso General, y el 9 de enero de 1851 salió electo como presidente de la República el general Mariano Arista, quien, de acuerdo con la Ley del 3 de junio de 1847 antes citada, prestó juramento el día 15 del mismo mes; pero su encargo fue breve, ya que el 20 de octubre de 1852 se proclamó en Guadalajara el Plan del Hospital, que señalaba:

Art. 1o. La Nación Mexicana es una sola e indivisible, y constituida bajo el sistema federal, popular representativo.

<sup>940</sup> Cf. el trabajo que preparamos con Juan Vega Gómez, *El Tratado de Guadalupe Hidalgo en su sesquicentenario, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 28, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México-Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, 1998, 57 pp.

Art. 2o. Cesan en el ejercicio de sus funciones, y por voluntad de la Nación, todos los poderes públicos que hayan desmerecido o desmerezcan la confianza pública.

Art. 3o. Se organizará un poder ejecutivo depositado en una persona, la que, mientras se nombra el presidente interino, restablecerá el orden y la justicia en la República, afianzará las instituciones, garantizará la independencia, y de pronto atenderá a la seguridad de los Estados fronterizos.

Art. 4o. Al ocupar la capital las fuerzas nacionales que promueven esta reforma, el general en jefe, a los treinta días, convocará un Congreso extraordinario, compuesto de dos diputados por Estado, que serán nombrados conforme a la ley que sirvió para elegir el Congreso del año de 1842.

Art. 5o. Este Congreso reunido procederá:

I. A la elección del presidente interino, que durará lo que falta el cuatrenio constitucional.

II. Se ocupará de las reformas de la Constitución que dén al gobierno general responsabilidad, poder conciliable con la soberanía e independencia de los Estados en la administración interior.

III. Creará y organizará el Erario de la Nación.

IV. Arreglará el comercio interior y exterior por medio de moderados aranceles, que moralicen el ramo y acaben con el contrabando de que es víctima el comercio de buena fe.

V. Sistemará la defensa de la frontera de los Estados fronterizos contra las invasiones de los bárbaros.

VI. Arreglará las elecciones, de manera que se nulifique el aspirantismo que tantos males ha originado a la República.

VII. Formará la planta general de una administración económica, para que los pueblos se liberten de algunas gabelas.

VIII. Positivamente reorganizará el ejército, hoy destruido, y alguna otra clase de milicias que sirvan de reserva, quitando la parte odiosa de la guardia nacional, que se le hace cubrir guarniciones en los pueblos y por la que se cobran contribuciones de excepción muy graves a los infelices.

IX. Dará una ley de amnistía para todos los delitos políticos. Este Congreso durará un año a lo más.

Art. 6o. Entretanto se arregla el sistema del Erario, los Estados contribuirán con la mitad de sus rentas, excepto los que sufren las incursiones de los bárbaros.

Art. 7o. Con el fin de que los pueblos comiencen a sentir las mejoras de una positiva reforma, cesan las contribuciones de capacitación y de excepción de guardia nacional.

Art. 8o. Los gobiernos de los Estados que secunden este plan, tienen la plenitud de facultades que fueron necesarias para organizarse bajo estas bases, a fin de atender inmediatamente a la defensa de los Estados fronterizos devastados por los salvajes, y para llevar a efecto la regeneración de la República.

Art. 9o. Exigiendo la situación de la República la adopción de medidas extraordinarias, todo Estado, que secunde el presente plan, promulgará después de luego y declarará vigente la ley de 20 de abril de 1847, expedida por el Congreso Constituyente.

Art. 10o. Toda corporación o individuo que se opongan al presente plan, o que preste auxilio a los poderes que él desconoce, son responsables con su persona y bienes, y serán tratados como enemigos de la independencia y unidad de la República.

Art. 11o. En atención a que los eminentes servicios que el Excmo. señor general don Antonio López de Santa Anna ha prestado al país en todas épocas, lo hacen digno de la gratitud nacional, a que en los grandes conflictos de la República ha sido siempre el primero que se ha prestado a salvarla, y que S . E., ha salido voluntariamente del territorio mexicano; luego que se haya organizado el gobierno de que habla el artículo 3o. de este plan, el Ejecutivo provisional invitará a dicho señor general para que vuelva a la República cuando lo estime conveniente.

Art. 12o. Las fuerzas de Jalisco, para sostener este plan, nombrarán por su general al ciudadano distinguido del Estado de Guanajuato, general José López Uranga, quien constatando el orden y la disciplina más severa obrará con todas las facultades de general en campaña.

Art. 13o. El Ejecutivo del Estado libre y soberano de Jalisco, continuará depositado en la persona del ciudadano general José María Yáñez, quien dictará las providencias que fueren necesarias a efecto de organizar los poderes del Estado, según lo previene el artículo 8o. de este plan.

Art. 14o. Como el objeto de los individuos que forman el presente arreglo es evitar la efusión de sangre de que está amagada la capital y conciliar en cuanto sea posible los ánimos, divididos por intereses políticos, las personas que ocupaban la administración del Estado el día 26 de julio del corriente año podrán volver, sin que se les moleste, a vivir pacíficamente en su domicilio, como todos los demás ciudadanos.- Lic. Lázaro J. Gallardo.<sup>941</sup>

Como se habrá visto, estamos ante una nueva trapacería del impresionante Antonio López de Santa Anna. Don Mariano Arista se vio obligado a renunciar a la Presidencia de la República el 5 de enero de 1853, dimisión que fue aceptada por la Cámara de Diputados; al día siguiente, por mandato constitucional, asumió el cargo el presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos, a quien la propia Cámara nombró interino el día 16, para que, de conformidad con el Plan del Hospicio, el 19 de enero disolviera al Congreso y convocara un Congreso extraordinario (constituyente), el

<sup>941</sup> Tomado de [www.memoriapoliticademexico.org](http://www.memoriapoliticademexico.org) “Planes de la Nación Mexicana” 1852, Plan del Hospicio.

cual se debería reunir el 15 de junio siguiente, lo cual nunca se llevó a cabo —Santa Anna tenía otros proyectos—. En efecto, la disolución terminaba con lo que quedaba de formalidad constitucional, por lo cual los generales José López Uraga y Manuel María Lombardini, junto con el coronel Manuel Robles Pezuela, proclamaron el Convenio de Arroyozarco el 4 de febrero del mismo año, asumieron el poder, obligaron a Ceballos a renunciar el día 8 del mismo mes, y designaron depositario del Supremo Poder Ejecutivo a Lombardini, hasta el 17 de marzo, en que, por votación de las legislaturas de los estados o en su defecto por el correspondiente gobernador en acuerdo con su Consejo, se nombró presidente al inefable Antonio López de Santa Anna. Para consumar el golpe de Estado, Santa Anna expidió las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, el 22 de abril de 1853. A partir de entonces las cosas no volvieron a ser las mismas. Rebasaría los límites de este trabajo el describir los siguientes descalabros del sistema constitucional mexicano en los posteriores meses; solamente queremos señalar que se dio origen a la última y más pintoresca dictadura de Santa Anna, el fin de nuestro primer federalismo, y por supuesto la abrogación del Acta de Reformas Constitucionales, del 18 de mayo de 1847.<sup>942</sup>

#### IV. MARIANO OTERO. VIDA Y OBRA

Como hemos hecho antes, concluimos el estudio de algún texto legislativo haciendo una breve referencia biográfica a alguno o algunos de los principales personajes que intervinieron en la confección del documento en análisis. No cabe duda de que tratándose del Acta de Reformas de 1847 el personaje por antonomasia es don Mariano Otero, como se habrá podido concluir de la lectura de las páginas anteriores; por eso ahora hemos querido incorporar estos datos biográficos de nuestro epónimo.

Entre los distintos personajes de la vida pública mexicana del siglo XIX que combinaban la política con las letras, ya sea la historia —como Mora, Bustamante, Zavala o Alamán— o la literatura —como Riva Palacio, Prieto, Payno o Altamirano—, se encuentra Mariano Otero y Mestas, cuya figura, no obstante su corta vida y fugaz carrera pública, vale la pena analizar,

<sup>942</sup> No queremos dejar de mencionar que junto con el desastre constitucional que representó este nuevo golpe de Estado de Antonio López de Santa Anna, fueron dos años muy prolíficos por lo que a producción legislativa ordinaria se refiere. Cf. “Teodosio Lares y los orígenes de la codificación en México (1853-1855)”, *Estudios de derecho procesal en honor de Víctor Fairén Guillén*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1990, pp. 513-532.

aunque sea brevemente. Más allá de su labor política y de su obra escrita, su vida abre una ventana a la tumultuosa y difícil década de 1841-1850. Otero encarna, mejor que tantos otros, la ‘generación del dolor’, atrapada entre dos épocas: la colonial y la liberal, y entre sus respectivas generaciones, la de los caudillos de la Independencia y la primera república—Santa Anna, Alámán, Bravo, Gómez Farías—, y la de los reformistas liberales o ‘los treinta’—Díaz, Lerdo de Tejada, Lafragua, Ocampo—. Además, su perfil ideológico e intelectual ilustra, de manera privilegiada, los matices de los distintos liberalismos del México decimonónico. En palabras de Jesús Reyes Heroles: “no es posible comprender el siglo XIX mexicano sin el estudio detenido y cuidadoso del pensamiento de Mariano Otero”. Frase tajante que remata con otra aún más contundente, pero no por ello menos cierta: “y sin la comprensión del siglo XIX difícilmente entenderemos el significado y sentido del siglo XX”.<sup>943</sup>

José Mariano Fausto Andrés Otero y Mestas nació en Guadalajara, Jalisco, el 4 de febrero de 1817. De inteligencia privilegiada y dotes autodidactas, su principal formación intelectual se llevó a cabo en el Instituto del Estado de Jalisco, recién fundado por el liberal Prisciliano Sánchez Padilla (1783-1826), primer gobernador de ese estado. Allí tomó, además de las materias de rigor, como derecho canónico y civil, la cátedra de derecho natural, de notado corte iusnaturalista racionalista. Se graduó como bachiller en derecho el 10 de junio de 1835, y se acreditó en la práctica jurídica poco después. Mas sus pasiones por esta época eran los estudios clásicos grecolatinos y las matemáticas. Por si fuera poco, leyó, por cuenta propia, a Rousseau y *Madame de Staël* —optimistas ilustrados donde los haya—, lo mismo que a los grandes románticos, Byron, Scott, Hugo, Lammenais —quien le evitó la contradicción interior de ser católico y liberal—. Esta saludable mezcla creó un balance intelectual donde el racionalismo ilustrado era atemperado por el romanticismo: la fe ciega en el progreso contra la fuerza de la historia, el universalismo de los derechos humanos contra el nacionalismo, el optimismo del siglo XVIII contra el pesimismo anhelante del XIX... Y, como betún y cereza de este pastel, abrevó ampliamente de Constant, Sismondi, Burke, Bentham y, sobre todo, Tocqueville. Con ello, desconfiaría de cualquier radicalismo y solución precipitada, no temería los cambios ni desdeñaría las tradiciones; sería, como dice Reyes Heroles, un filósofo según la máxima de Gracián: teórico y práctico, contemplativo y activo.<sup>944</sup> Su pragmatismo, por ejemplo, le llevó a percatarse de que no

<sup>943</sup> Cf. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>944</sup> *Ibidem*, p. 9.

basta importar y copiar, sin más, modelos de fuera para México, muchos de cuyos errores provienen de “no reconocer que nuestra sociedad tenía una fisionomía propia, y que en nada se parecía a las sociedades europeas, con las que siempre nos estamos comparando, tan sólo porque hemos tomado prestados los nombres de su organización social, sin tener en manera alguna sus partes constitutivas”.<sup>945</sup>

Con tanta tenacidad como poco éxito al principio, el joven Mariano intentó ser electo a la Junta Departamental de Guadalajara, en agosto de 1841, tras el Plan de Jalisco —uno más de la serie de planes y alzamientos que culminaron en las Bases de Tacubaya—, proyecto que logró en septiembre.

Apenas cumplidos los veinticinco años —la edad mínima requerida—, fue elegido para el nuevo Congreso constituyente, por lo que se trasladó a la ciudad de México, con la venia de Mariano Paredes Arrillaga y Crispiano del Castillo —antiguo maestro suyo del Instituto—. Allí, propuso respetar la independencia del Congreso, constantemente amenazado por levantamientos militares, la descentralización del ejército y la concentración del poder en la clase media “para evitar los males de lo alto y de lo bajo, que entre nosotros es pésimo”;<sup>946</sup> también estuvo dispuesto a transigir en la intolerancia religiosa del estado, aunque quiso disminuir la injerencia clerical en política.

Otero buscaba partir, según el pensamiento de Burke, de los hechos, de la experiencia del país y de las solidaridades de interés o de clase —como habían intentado hacer los ‘hombres de bien’ en el 36—; “conciliarlos todos y darles una forma de vida en que sus intereses se combinen y respeten”, para atar:

[las] partes diversas que compongan un mismo pueblo, que tengan todos los rasgos de la fisionomía nacional, que reconozcan un punto de unión, un centro que ayude a cada uno en su carrera, que la defienda de todos los peligros, que la proteja en todo lo que necesite, que arregle todos los puntos que deben ser uniformes, y que fuerte y poderoso sólo para estos objetos, concilie la independencia de la administración interior con la unidad nacional y la defensa exterior...<sup>947</sup>

Vaya, amalgamar la sociedad mexicana a partir del barro común, aprovechando, a su vez, las grietas para evitar la petrificación del *statu quo*.

<sup>945</sup> Cfr. Otero y Mestas, Mariano, “Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana”, *Obras completas*, México, Porrúa, 1966, p. 28.

<sup>946</sup> *Idem*, carta a Ignacio Vergara, 4 de junio de 1842.

<sup>947</sup> *Idem*, *Ensayo...*, cit., p. 309.

Resalta, por ejemplo, su visión conciliadora con respecto a los bienes eclesiásticos y la unidad nacional que antes mencionamos:

Deseosos, en fin, de mostrar hasta dónde llegue nuestro espíritu de conciliación, nuestro deseo de garantizarlo todo, votaremos también una seguridad franca y completa para los bienes eclesiásticos, no porque yo al menos crea que la propiedad de una corporación sea la misma que la de un particular, no porque haya de votar jamás este artículo en que nivelándolas absurdamente se quita al poder civil el derecho incontestable de dar la conservación de esos bienes y su legal inversión, disposiciones que la propiedad particular no sufriría, sino porque, a más de nuestro deseo de dar a todos garantías, creamos que el interés de la República exige que esos bienes preciosos con que se provee al culto nacional y se mantienen tantos establecimientos de piedad y beneficencia, deben ser de tal suerte asegurados que no quede ni el más ligero temor de que, absorbidos por el desorden espantoso de nuestra hacienda, formen la escandalosa fortuna de una docena de imprudentes especuladores, dejando sin recursos esos objetos de la primera y más alta importancia.<sup>948</sup>

Otero no pretendió otra cosa que no fuera “el acuerdo y la armonía de los elementos sociales”, en medio del cruentísimo siglo que Luis González y González llamó “El siglo de las luchas”, con objetivos modestos y mediatos, centrados en “nuestras dos grandes necesidades: el progreso de la sociedad y la unidad nacional”.<sup>949</sup> Espetó a demagogos y radicales, que “con sus trabajos de hoy y con su desinterés para el porvenir, cuyos peligros no ignoran, convocan a todas las clases para que deponiendo sus odios luzca, si es posible, el gran día de la libertad y la reconciliación”.<sup>950</sup> La única representación política posible requiere de una fidelidad (a la unidad e identidad de la nación) comparable a la de un daguerrotipo. Esas posturas explican que haya encabezado la facción minoritaria de la Comisión de Constitución del Constituyente de 1842, junto con Muñoz Ledo y Espinosa de los Monteros.

Después del pronunciamiento de Huejotzingo, en diciembre de 1842, aprehendieron a Gómez Pedraza, acusado de confabularse con el insurrecto Juan Álvarez, junto con Mariano Riva Palacio, Lafragua y Otero, hasta que fueron amnistiados por Santa Anna.

Don Mariano tuvo, pues, que refugiarse en las letras, concretamente, en El Ateneo Mexicano, del que llegó a ser presidente, codo a codo, con Tornel, vicepresidente, Lafragua y Prieto, secretarios. Ello no significó el

<sup>948</sup> Discurso del 11 de octubre de 1842, citado en Reyes Heroles, Jesús, *op. cit.*, p. 25.

<sup>949</sup> Cf. Otero y Mestas, Mariano, *Ensayo..., op. cit.*, p. 90.

<sup>950</sup> *Ibidem*, p. 308.

cese de su quehacer político, pues muy pronto se sumaría al variopinto movimiento decembrista en pro del restablecimiento de las Bases Orgánicas, y fraguado en medio del despotismo santannista, el caos administrativo y la irresoluble cuestión texana. Durante la toma del ayuntamiento capitalino, un día después del motín, el 7 de diciembre, Otero se convirtió en tercer alcalde y presidente de su mesa directiva. De su hacer destaca el enfrentamiento, que inició por escrito, en *El Siglo Diez y Nueve*, y degeneró, literalmente, en golpes, con el barón Alleye de Ciprey, ministro del rey de Francia, así como su oposición al golpe de los generales Paredes y Valencia.

En las improvisadas elecciones al Congreso de octubre de 1845, Otero fue electo diputado, a pesar de que aún no cumplía la edad reglamentaria requerida por las Bases Orgánicas: treinta años. Aunque de poco le serviría la mentira, pues, apenas se reunió dos días el Congreso, triunfó un nuevo pronunciamiento militar. Comenzando el año siguiente, se convocó a un Congreso extraordinario. Sin embargo, a mitad del proceso electoral se perseguió a Otero y a otros notables, como Ignacio Trigueros.

Podría parecernos que el afán de Otero de redactar a toda costa una Constitución durante aquel aciago 1847 resultaba por demás irreal e inútil; sin embargo, como apuntamos antes, para él no había otro fin político tan apremiante como ese, puesto que sin un documento constitucional que garantizara la unidad nacional, cualquier esfuerzo bélico sería vano y fútil. Sin un Estado en forma no podía pelearse una guerra con ninguna perspectiva de éxito.

De los debates se pasó, no obstante, a la triste realidad. Otero tuvo que pasarse el amargo trago de aceptar la derrota total ante los Estados Unidos, por más que se opusiera a la firma de los tratados de paz en esas circunstancias y prefiriera la continuación de las hostilidades en forma de guerra de guerrillas, para desgastar a las fuerzas de ocupación y explotar el sentimiento antibélico y el descontento político norteamericanos. Fue nombrado ministro de Relaciones por el presidente Herrera, y por ello Otero se vio obligado a traducir en medidas concretas la letra del armisticio. La frustración de esta época es patente en sus *Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año 1847*, que escribió con objeto de “presentar con la mayor claridad posible los elementos viciosos y heterogéneos de que se compone la sociedad de la República Mexicana, por ser éste sin duda el mejor camino para demostrar las verdaderas y únicas causas que la han conducido a la decadencia y postración en que se halla”.<sup>951</sup>

<sup>951</sup> *Ibidem*, p. 97.

En las páginas de esa obra argumentó que la derrota de México no se debió tanto a la desigualdad material frente al enemigo, sino a su inacción como república. Una sociedad con inquinas tan profundas, desgarrada por intereses contradictorios y atrapada entre un pasado periclitado que rehusaba morir y un futuro moderno al que se le dificultaba nacer.

Con excepcional rigor para el siglo XIX, Otero analizó el estado de la nación desde diferentes puntos de vista —educativo, económico, demográfico, histórico...— y en sus diversas partes.<sup>952</sup> Describió y se lamentó de la deplorable situación de los pueblos indígenas, la esclavitud de facto de numerosos campesinos y la improductividad general del comercio y la industria, así como la completa ineeficacia del sistema de justicia. El veredicto desolador del libro es famoso: “En México no hay ni ha podido haber eso que se llama espíritu nacional, porque no hay Nación”,<sup>953</sup> mientras que, con boca de profeta, expresa así la encrucijada del país, si no se aprovecha la dura lección de la derrota y el dolor de ver ondear barras y estrellas en Palacio Nacional:

nuestra vida política como nación será cada día más precaria e insustitente y no podremos marchar solos como nación, y que necesitaremos, a lo menos por algunos años, el apoyo o la intervención armada de alguna nación extraña [...] ¡Quiera el Cielo que después de todas las calamidades que ya hemos sufrido, tengamos el buen juicio necesario para que no lleguemos a buscar aquel humillante extremo como el único medio de salvación!<sup>954</sup>

Como ministro, primero de Relaciones y luego de Hacienda, puso manos a la obra para evitar nuevos roces con la potencia vencedora y disuadir a generales y caudillos locales de iniciar la perenne guerra civil de ‘baja intensidad’; con más éxito en lo primero que en lo segundo, pues el México bárbaro volvió bien pronto a la normalidad. Otero continuó propugnando un pacto constitucional, la reforma administrativa y la regulación del poder (el sometimiento de los gobernantes a otras leyes que no fuera la del más fuerte). Las medidas ad hoc que tomó comenzaron en el Distrito Federal, en tanto centro neurálgico del país, y se sintieron en el sistema penitenciario, que Otero consideraba clave para una reforma judicial completa. El siguiente paso fue un plan nacional que establecía una Dirección General de Caminos para el desarrollo de las comunicaciones e infraestructura, un

<sup>952</sup> Cfr. Soler, Ricaurte, *El pensamiento sociológico de Mariano Otero*, en: [www.salacela.net/pdf/2/articulo2.pdf](http://www.salacela.net/pdf/2/articulo2.pdf)

<sup>953</sup> Citado en Reyes Heroles, Jesús, *op. cit.*, p. 105.

<sup>954</sup> *Ibidem*, p. 106.

sistema de becas para impulsar la educación pública y una serie de medidas de fomento a la inmigración externa y la colonización interna.

Como ministro de Hacienda del gobierno Herrera, se desvió por intentar sanear la hidra de las mil cabezas que era la deuda pública, pero comprobó que la crisis era tan profunda y arrastrada desde tan atrás, que ni siquiera el ingreso extraordinario y cuantioso de la indemnización por la guerra pudo paliar el problema. El círculo vicioso de excavar un hoyo nuevo para tapar otro estaba demasiado arraigado, y había demasiados agujeros abiertos como para que se resolviera prontamente. Cuando, encima, se sobrevinieron, una tras otra, las renuncias del gabinete y se le calumnió en la prensa, Otero, que había aceptado el cargo más por deber que por gusto, presentó su dimisión.

Pero no terminó allí ni mucho menos su carrera política: continuaba siendo senador, miembro de la Junta Directiva de Cárcel y consejero de Estado. Es más, el 11 de mayo de 1849 recibió, en tanto presidente del Senado, la Orden Piana, instituida por el papa Pío IX —recién exiliado por una revolución popular en Roma— y otorgada a México a causa de la asistencia política y la ayuda económica —25 mil pesos— por parte del gobierno mexicano a Su Santidad...

Otero continuó advirtiendo, incansablemente, sobre los peligros acechantes: la recaída santannista, corregida y aumentada; la renovada agresión estadounidense —o, al menos, su abrumador intervencionismo económico—; la intervención europea en forma de una nueva monarquía, y, por supuesto, el estancamiento permanente de la economía mexicana y la miseria insuperable de su gente. Como sabemos ahora, acertó en todas y cada una de sus predicciones; mas la prueba contundente del último punto fue precisamente la epidemia de cólera que segó su corta vida, el 10. de julio de 1850. Desde entonces sus restos descansan en el panteón de San Fernando de la ciudad de México.

Su muerte fue anunciada, ‘con mano temblorosa y el corazón desgarrado por la pena’, por el diario *El Siglo Diez y Nueve*, en el que había colaborado asiduamente. Casi de inmediato, la Academia de San Juan de Letrán comisionó a Guillermo Prieto a escribir su biografía —que, según Reyes Heroles, carga las tintas en la vena literaria y retórica de Otero,<sup>955</sup> a costa de su carácter político y jurídico, exagerado por otros—<sup>956</sup> y el Congreso del estado de Jalisco decidió proveer por la subsistencia de la familia que dejaba un esposo y padre de familia de apenas 33 años, don Mariano Otero.

<sup>955</sup> Cf. Prieto, Guillermo, *Memorias de mis tiempos*, México, Alianza-CNCA, 1993.

<sup>956</sup> Cf. Burgoa, Ignacio, ‘Semblanza de don Mariano Otero, insigne jurista y político mexicano’, en [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/.../pr31.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/.../pr31.pdf)