

#### IV. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS DE 1847

Al recibir del Congreso el difícil encargo de concurrir a formar el proyecto de constitución, no pensaba yo que había de llegar a verme en la penosa situación en que me encuentro, precisado a dar cuenta con mi opinión individual, desgraciadamente para mí, en discordancia con la de la respetable mayoría de la Comisión.

Mariano Otero, *voto particular.*

Como ya se habrá observado, la historia política de México y de sus constituciones ha sido pendular. Contra el feroz centralismo ejercido por la metrópoli sobre su colonia de la Nueva España, los constituyentes de 1823 y 1824 lograron instituir en la carta fundamental el federalismo. Santa Anna, que inicialmente se había pronunciado por esta forma de gobierno, una vez en el poder y dueño absoluto de todas las voluntades, logró instaurar en las “Siete Leyes Constitucionales” de 1835 y en las “Bases Orgánicas de 1843” el centralismo. Contra la actitud dictatorial del jalapeño, los hombres progresistas de la República insistieron en que se volviese a adoptar el federalismo, auxiliado por los estados celosos de su autonomía.

“Las Bases Orgánicas” de 1843, rigieron por un poco más de tres años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocatoria de un nuevo constituyente para poner en vigor otra vez los documentos constitucionales de “24”. Fue el propio Santa Anna quien, ante lo evidente y después de su enésimo regreso a México, se declaró liberal, democrática, federalista y en contra de toda monarquía. El general José Mariano Salas que se había levantado en la Ciudadela y quien era la figura predominante del momento, expidió dos decretos, el 22 de agosto, por los cuales convocó al Congreso, a

la vez que le otorgó también facultades de constituyente. Con el país escindido en grupos políticos antagónicos, con una invasión encima, el Congreso inició sus labores el 6 de diciembre de 1846, bajo la presidencia de José Joaquín de Herrera y con dominio de los moderados, como Lafragua, Espinosa de los Monteros, Comonfort y el célebre Mariano Otero. A ese mismo Congreso concurre por Oaxaca Benito Juárez, que ya era una figura prominente entre el Partido de los "puros". Después de varias visciditades propias del momento anárquico que vivía el país, el Congreso designó para integrar la Comisión de Estudios a Espinosa de los Monteros, Rejón, Otero, Cardoso y Zubieta.

La mayoría de la Comisión y del Congreso estaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824 "mientras no se publiquen todas las reformas que determine hacerle el presente Congreso".<sup>96</sup>

Mariano Otero disentió del dictamen de la mayoría y en su voto particular propuso: "III. Que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República", pero añadió: "VI. Que además de esos códigos debe observarse la siguiente Acta de Reformas".<sup>97</sup> Los razonamientos de *Otero* contenidos en ese célebre "voto particular" hicieron que la mayoría aceptase el *voto de la minoría* por lo que, con algunas pequeñas modificaciones, se convirtió en el Acta Constitutiva y de Reformas.

El voto particular del gran publicista y jurisconsulto jalisciense en síntesis establecía:

1. La conservación del sistema federal con el establecimiento de los principios liberales y filosóficos propios del siglo XIX, inspirándose en las constituciones de la Francia revolucionaria, las instituciones inglesas y la Constitución norteamericana.

Ahora bien, el establecimiento del sistema federal debiera realizarse fuera de las condiciones que la experiencia había demostrado desfavorables.

La primera reforma debía ser en sentido de arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano determinados en la ley fundamental como facultad directa del gobierno federal y no de leyes secundarias.

El artículo 2º, propuesto por Otero, establecía que el derecho de ciudadanía traía consigo el de votar en elecciones populares, el de ejer-

<sup>96</sup> Estas notas han sido tomadas de Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 439 y ss.

<sup>97</sup> *Idem*, pp. 468 y ss.

cer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y, finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional. De las tres últimas prerrogativas, no se había hecho mención en ninguna de las anteriores Constituciones, no obstante su gran importancia.

2. En la Constitución de "24" se había establecido el principio de proteger por leyes "sabias y justas" los derechos del ciudadano, pero varias disposiciones que la contenían eran "verdaderamente filosóficas". Consecuentemente, la nueva Constitución debería establecer las garantías individuales para todos los habitantes del territorio de la República, y sin distinción de nacionales y extranjeros, proponía que la Constitución fijara los derechos individuales y su inviolabilidad, dejando a una ley posterior, general y de carácter muy elevado, el detallarlos. También se debiera fijar el único caso en que pudieran suspenderse las garantías.

3. Por lo que respecta a la organización de los poderes federales proponía, respecto de la cámara popular, que tuviera tres objetivos de reforma: su número, las condiciones de eligibilidad y la forma de elección. La Cámara de Diputados debiera ser más numerosa (un diputado por cada 50 mil y no 80 mil habitantes que prescribía la Constitución de 1824). Las condiciones de eligibilidad debieran ser muy genéricas: tener 25 años de edad, estar en ejercicio de los derechos de ciudadano y no estar comprendidos dentro de las causas de excepción del artículo 23 de la Constitución de 1824.<sup>98</sup>

Por lo que hacía al Senado, solicitaba su renovación por tercios cada dos años y además de los dos senadores electos por cada Estado, habría un número igual al número de Estados, electos a propuesta de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, del Senado y del Ejecutivo. Así el Senado se compondría de un número triple respecto al de los Estados de la federación, o sea, sesenta y nueve senadores.

4. En cuanto a la formación de leyes se requería el voto de dos tercios de la cámara iniciadora, unido al de poco más de un tercio de la revisora. En todas formas se exigía para toda ley la aprobación de la aprobación de la mayoría en una y otra cámaras.

5. En relación con el Ejecutivo, debiera suprimirse el cargo de vicepresidente que establecía la Constitución de 1824, y que siempre sería "el rival vencido del Presidente" y, por ende, su permanente adversario. También fijaba nuevas reglas por delitos de altos funcionarios,

<sup>98</sup> Otero no mencionó aquí, respecto a la cámara popular, el tercer objeto de reforma que anunció: la forma de elección de los diputados.

correspondiendo a la Cámara de Diputados la función acusatoria y, al Senado, el de jurado de sentencia.

6. Como gran novedad, proponía Otero la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes de los estados que implicasen una violación al pacto federal, o fueran contrarias a las leyes generales. También, en defensa de las entidades federativas, el determinar, por la mayoría de estas legislaturas, si las resoluciones del Congreso General fueran o no anticonstitucionales.

7. Finalmente, la mayor aportación de Otero: el amparo. En efecto, los tribunales de la federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales

contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados, limitándose dichos Tribunales a im-partir su protección en el caso particular sobre qué verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.<sup>99</sup>

Con el amparo, los derechos del hombre no serían mera declaración lírica, sino garantía constitucionalmente protegida.<sup>100</sup>

Ya se dijo, que el Acta de Reformas propuestas por Otero fue aprobada casi en su totalidad. En unión del Acta Constitutiva y de la Constitución de 1824, conformaron la ley fundamental de la nación.

Fue sancionada, el Acta de Reformas, por el Congreso Extraordinario Constituyente, el 18 de mayo de 1847. Cerca de Paso de Cortés, ya se escuchaban los cañonazos del abusivo invasor norteamericano. La patria seguía padeciendo tribulaciones.

#### *Diputados al Congreso Extraordinario Constituyente de 1847*

José Joaquín de Herrera, presidente. Por el Estado de Chiapas: Clemente Castillejo y Pedro José Lanuza. Por el Estado de Chihuahua:

<sup>99</sup> El artículo 19 de la propuesta de Otero fue literalmente incorporada al Acta Constitutiva y de Reformas en su artículo 25.

<sup>100</sup> Recuérdese que José Fernando Ramírez, en su voto particular, al referirse a las reformas a la Constitución de 1836, había propuesto "el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia". Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 1, p. 25.

José María Urquide, Manuel Muñoz y José Agustín Escudero. Por el Estado de Coahuila: Eugenio María de Aguirre. Por el Estado de Durango: José de la Bárcena. Por el Estado de Guanajuato: Octaviano Muñoz Ledo, Pascasio Echeverría, Juan José Bermúdez, Jacinto Rubio, Juan B. Sañudo y Ramón Reynoso,. Por el Estado de México: J. J. Espinosa de los Monteros, Manuel Robredo, Joaquín Navarro, José María de Lacunza, M. Riva Palacio, José B. Alcalde, Manuel Terreros, José A. Galindo, Manuel M. Medina, Ramón Gamboa, J. Noriega, Pascual González Fuentes, José Trinidad Gómez, José María Benítez, Francisco Herrera Campos, Agustín Buenrostro y Francisco S. Iriarte. Por el Estado de Michoacán: Juan B. Cevallos, E. Barandiarán, Luis Gutiérrez Correa, Miguel Zincúnegui, Ignacio Aguilar, José Ignacio Alvarez, Teófilo G. Carrasquero y Manuel Castro. Por el Estado de Oaxaca: Benito Juárez, Guillermo Valle, B. Carbajal, M. Iturribarria, Tiburcio Cañas, Manuel M. de Villada y M. Ortiz de Zárate. Por el Estado de Puebla: J. M. Lafragua, Ignacio Comonfort, Joaquín Cardoso, Joaquín Ramírez de España, Manuel Zetina Abad, J. Ambrosio Moreno, Juan N. de la Parra, José M. Espino y Fernando M. Ortega. Por el Estado de Querétaro: José Ignacio Yáñez y Miguel Lazo de la Vega. Por el Estado de San Luis Potosí: Lugardo Lechon, Juan Othón y Domingo Arriola. Por el Estado de Sinaloa: Pomposo Verdugo. Por el Estado de Sonora: Ricardo Palacio y Ramón Morales. Por el Estado de Tabasco: Manuel Zapata. Por el Estado de Tamaulipas: Ignacio Muñoz Campuzano. Por el Estado de Veracruz: A. M. Salonio, José Mariano Jáuregui y Miguel Bringas. Por el Estado de Jalisco: Mariano Otero, Bernardo Flores, Magdaleno Salcedo y José Ramón Pacheco. Por el Distrito Federal: Manuel Buenrostro, José Ma. del Río y Joaquín Vargas. Por el Territorio de Colima: Longinos Banda. Por el Territorio de Tlaxcala: Antonio Rivera López y José M. Berriel. Juan de Dios Zapata, por el Estado de Puebla, secretario. Francisco Banuet, por el Estado de Oaxaca, secretario. Cosme Torres, por el Estado de Jalisco, secretario. Mariano Talavera, por el Estado de Puebla, secretario.