



UNIVERSIDAD MICHOACANA  
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO  
*Cuna de héroes, crisol de pensadores*

UNIVERSIDAD MICHOACANA DE  
SAN NICOLÁS DE HIDALGO

---

---

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS  
SOCIALES

“LA BREVE HISTORIA DEL JUICIO POLÍTICO EN  
LAS CONSTITUCIONES DEL MÉXICO  
INDEPENDIENTE; (1824-1917)”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO CON OPCIÓN EN  
CIENCIAS POLÍTICAS

PRESENTA:

LIC. CHRISTOPHER VALENCIA DAMIAN

DIRECTORES DE TESIS:

DR. JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

DR. HÉCTOR CHÁVEZ GUTIÉRREZ

MORELIA, MICHOACÁN DE OCAMPO

SEPTIEMBRE, 2022



“Toma, Señor, y recibe mi libertad, mi memoria,  
mi entendimiento y toda mi voluntad,  
todo mi haber y mi poseer.

Tú me lo diste, a Ti, Señor, lo torno;  
todo es tuyo; dispón de ello conforme a tu voluntad.  
Dame tu amor y gracia, que esto me basta.”

—**San Ignacio de Loyola**

## DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS

Con mucho cariño dedico la presente a las personas que más amo en la vida:

—**A mis padres y a mi hermana**—

¡Son todas mis razones!

Con todo mi corazón y gratitud:

A Dios por las bendiciones y los Ángeles  
que ha puesto para guiar mi camino.

A la Casa de Hidalgo por la oportunidad de continuar mis estudios y permitirme  
ser parte de esta Institución con gran tradición y cultura jurídica.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme otorgado  
una beca que permitió concluir mis estudios de posgrado.

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)  
por abrirme las puertas a su vasto acervo bibliográfico.

Al Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) por permitirme realizar una  
estancia de investigación.

---

Al Dr. José Luis Soberanes Fernández por su gran interés y apoyo en la  
elaboración de la presente, por recibirme en la UNAM y en el IIJ para realizar una  
estancia de investigación bajo su supervisión, por su amistad, paciencia y  
enseñanza; “...lo más importante, es ser buenos hijos de Dios.”

No tengo palabras para agradecerle.

---

Al Dr. Héctor Chávez Gutiérrez ex director de la Facultad de Derecho y Ciencias  
Sociales, profesor y amigo, por su apoyo gracias. De igual forma, agradezco a todos  
mis profesores de la maestría por su conocimiento, tiempo y dedicación,  
particularmente al Dr. Francisco Ramos Quiroz jefe de la División de Estudios de  
Posgrado, profesor y amigo, gracias.

Asimismo:

Por sus consejos y apoyo infinito, a mis abuelos; María y Mauro (†), mis primos;  
Xóchitl y Roberto (†), a mí tía Ene y mi tío Alfonso, a mi padrino Pastor, con  
gratitud eterna.

Quiero expresar un profundo agradecimiento a la familia Becerra Montejano  
por su apoyo y hospitalidad.

A los profesores; Mtro. Everardo Chávez Amezcua (UMSNH), al Mtro. Alejandro  
Ahuja Anaya (UMSNH) y al Dr. Aniceto Masferrer (UV), por su amistad y apoyo.

**¡A todos, por siempre, gracias!**

## Í N D I C E

### “La breve historia del juicio político en las Constituciones del México Independiente; (1824-1917)”

#### Capítulo I

##### El juicio político en México; de la Independencia a la instauración del Federalismo de 1824

1.1. ¿Se perdió la Independencia?.....	18
1.2. El Imperio; la primera forma de gobierno en México.....	24
1.2.1. Breves reflexiones sobre la responsabilidad política en el Reglamento del Imperio.....	33
1.3. La caída del Imperio de Iturbide.....	40
1.4. El Acta Constitutiva y la construcción de la República Federal de 1824....	43
1.5. El sistema de responsabilidad política en la Constitución Federal de 1824.....	49
1.5.1. La inviolabilidad de los legisladores por opiniones en el artículo 42 de la Constitución Federal de 1824.....	52
1.5.2. La inmunidad legislativa para delitos civiles y el fuero político en el artículo 43 de la Ley Fundamental de 1824.....	55
1.5.3. El juicio político y de procedencia en la Ley Suprema de 1824.....	59

#### Capítulo II

##### El juicio político durante el desequilibrio institucional; del centralismo a las Bases Orgánicas de 1843

2.1. La transición política del régimen Federal... hacia el centralismo de 1836.....	71
2.2. El Supremo Poder Conservador; el desequilibrio institucional.....	76
2.2.1. El desafuero y juicio de responsabilidad política en las Siete Partidas Constitucionales.....	85
2.3. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.....	91
2.3.1. La inviolabilidad por opiniones y el fuero o inmunidad política.....	96
2.3.2. El juicio político y de procedencia.....	97

## **Capítulo III**

### **El juicio político en México; la caída del centralismo y el regreso de la República Federal**

<b>3.1.</b>	El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	103
<b>3.1.1.</b>	Las reformas del Acta Constitutiva en materia de responsabilidad política de los servidores públicos.....	109
<b>3.2.</b>	Hacia la Constitución Federal de 1857.....	112
<b>3.2.1.</b>	Breves reflexiones sobre la responsabilidad política en el Estatuto Orgánico.....	116
<b>3.2.2.</b>	La instalación del Congreso Constituyente de 1856.....	122
<b>3.3.</b>	La Constitución Federal de 1857; sistema político y derechos humanos....	124
<b>3.4.</b>	El sistema de responsabilidad política de los altos funcionarios en la Ley Suprema de 1857.....	136
<b>3.4.1.</b>	La inviolabilidad por opiniones en el proyecto de Constitución.....	139
<b>3.4.2.</b>	La responsabilidad política en el proyecto de Constitución.....	140
<b>3.4.3.</b>	El juicio político y desafuero en la Ley Fundamental de 1857.....	159
<b>3.5.</b>	Las Leyes de Reforma y la intervención francesa.....	162
<b>3.5.1.</b>	Breves reflexiones sobre el Estatuto Provisional del Imperio y la restauración del Senado de la República.....	168

## **Capítulo IV**

### **El juicio político en el México del siglo XX; la revolución se hizo Constitución**

<b>4.1.</b>	Revolución y Constitución de 1917.....	177
<b>4.2.</b>	El sistema de responsabilidad política de 1917.....	186
<b>4.2.1.</b>	La inviolabilidad por opiniones y el fuero político en la Ley Fundamental de 1917.....	187
<b>4.2.2.</b>	El juicio político y desafuero en la Ley Fundamental de 1917.....	188
<b>4.3.</b>	El procedimiento del juicio político y desafuero de 1917.....	205
<b>4.3.1.</b>	La declaración de procedencia o desafuero.....	212

<b>4.3.2.</b> El juicio político. ....	214
<b>Conclusiones</b> .....	218
<b>Anexos</b> .....	236
<b>Anexo 1.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de la Monarquía Española (18 de marzo de 1812). ....	236
<b>Anexo 2.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (18 de diciembre de 1822). ....	238
<b>Anexo 3.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (4 de octubre de 1824). ....	240
<b>Anexo 4.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en las Siete Leyes Constitucionales de 1836. ....	243
<b>Anexo 5.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. ....	250
<b>Anexo 6.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. ....	251
<b>Anexo 7.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856. ....	252
<b>Anexo 8.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857. ....	255
<b>Anexo 9.</b> Dictamen relativo al Título IV, de la Responsabilidad de los funcionarios públicos del 18 de enero de 1917. ....	255
<b>Anexo 10.</b> Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política Federal de 1917. ....	258
<b>Fuentes de Información</b> .....	261

“LA BREVE HISTORIA DEL JUICIO POLÍTICO EN LAS  
CONSTITUCIONES DEL  
MÉXICO INDEPENDIENTE; (1824-1917)”

**RESUMEN:** El presente trabajo de investigación es un estudio histórico de la evolución de la figura jurídica del juicio político en las Constituciones Federales de nuestro país, tomando como punto de partida la independencia de México; primero con la Constitución Federal de 1824, seguido al periodo centralista de las Siete Partidas Constitucionales de 1836 y a las Bases Orgánicas de 1843. Más tarde, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 sepultaría de forma definitiva el centralismo en México. Con la restauración del Federalismo, la Constitución de 1857 establecería las bases para la Ley Fundamental de 1917, misma que actualmente nos rige. De igual forma, se estudiaron otras instituciones de gran importancia para el sistema político de México, como la inviolabilidad por opiniones para los diputados y senadores de la República, el fuero político como una prerrogativa para funcionarios públicos de alto nivel, así como el procedimiento constitucional para efecto de retirar el estado de excepción procesal—penal mediante el juicio de procedencia.

**Palabras Clave:** Juicio político, fuero, juicio de procedencia, control, poder, responsabilidad, servidores públicos, constitución.

**ABSTRACT:** *This research work is a historical study of the evolution of the legal figure of the political trial in the Federal Constitutions of our country, taking as a starting point the independence of Mexico; first with the Federal Constitution of 1824, followed by the centralist period of the Seven Constitutional Parties of 1836 and the Organic Bases of 1843. Later, the Constitutive and Reform Act of 1847, would definitively bury centralism in Mexico. With the restoration of Federalism, the Constitution of 1857 would establish the bases for the Fundamental Law of 1917, which currently governs us. Similarly, other institutions of great importance for the Mexican political system were studied, such as the inviolability of opinions for the deputies and senators of the Republic, the political jurisdiction as a prerogative for high-level public officials, as well as the constitutional procedure for the purpose of withdrawing the state of procedural-criminal exception through the judgment of provenance.*

**Keywords:** *Impeachment, jurisdiction, judgment of origin, control, power, responsibility, public servants, constitution.*

## INTRODUCCIÓN

El juicio político es un procedimiento excepcional debido a que rompe con dos principios fundamentales, el primero reza “*nadie puede ser juzgado por tribunales especiales*” y el segundo, contraviene el derecho humano de “*igualdad ante la ley*”, siendo este un supuesto especial contemplado en la constitución para ejercer un control de los actos jurídicos, establecer los límites, verificar conductas, adoptar medidas y resarcir el daño ocasionado por algunos funcionarios que, derivado a la naturaleza de sus atribuciones y facultades, juegan un papel destacado dentro del sistema político.

Para Loewenstein; “Limitar el poder político quiere decir limitar a los detenedores del poder; esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo.”<sup>1</sup> Es aquí donde nace la necesidad de ejercer un control del poder político, de sus órganos y de los funcionarios que tienen en sus manos la ardua labor de materializar los objetivos y principios establecidos por cualquier Estado democrático moderno, y que son; justicia, paz, orden, progreso, respeto a los derechos humanos y el bien común, por citar algunos.

El poder como una potestad de las organizaciones políticas —en palabras de Bentham—,<sup>2</sup> debe ser debidamente canalizado por instituciones y órganos que establezcan los límites y frenos a sus atribuciones, pues un poder absoluto es susceptible a sufrir alteraciones y desviaciones como nos ha mostrado la historia a lo largo de la humanidad. En este orden de ideas, para preservar el *statu quo* del imperio de la ley, la Constitución Política como máximo ordenamiento jurídico dispone de mecanismos para mantener la supremacía y el Estado de derecho.

De esta manera como resultado de las experiencias políticas sufridas en México, y que son el proceso histórico que forma a las naciones modernas —ensayo y error—, motivaron a los Congresos que se han investido de Constituyentes, para otorgar un tratamiento especial a los servidores públicos que ocupaban los más altos cargos y esferas del poder, en las instituciones de nuestro país.

Para evitar un descontrol en el sistema político mexicano, abusos del poder, y ataques contra el propio orden jurídico mediante golpes de Estado y movimientos armados —al igual a la que dio origen a la Ley Suprema de 1917—, nuestra máxima ley estableció controles con base en el principio de pesos y contrapesos.

Ciertamente, existen tantas definiciones y clasificaciones del término control como estrellas en el firmamento, sin embargo, no es el objeto del presente trabajo, tampoco es dar definiciones al respecto, sino mostrar un bosquejo general de la evolución histórica de una en particular. Así, de los diversos controles que contempla nuestra Ley Suprema nos abocamos a uno en concreto, nos referimos al sistema

---

<sup>1</sup>Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, España, Editorial Ariel, 2018, p. 29.

<sup>2</sup>“El poder es *natural* o *político*. El poder *político* no pueden, por definición, poseerlo, ya que es lo que se trata de crear, y lo que, al establecerse el gobierno, los hombres habrán de conferirle si tienen algún poder será el *natural*, la fuerza natural que un hombre posee sin la ayuda del gobierno.” (*sic*) Bentham, Jeremías, *Fragmentos sobre el gobierno*, trad. Julián Larios Ramos, España, SARPE, 1985, p. 119.

seguido en forma de juicio por órgano especial o político, erigido en el seno del Congreso de la Unión, y que el derecho constitucional a denominado; *el juicio político*.

En las siguientes páginas veremos que el propósito es simple pero fundamental para el orden jurídico, y es evitar a toda costa que el poder político sobrepase la norma, haciendo prevalecer en todo momento la constitución. Por tal motivo, el presente trabajo de investigación titulado; “*La breve historia del juicio político en las Constituciones del México Independiente; (1824-1917)*”, es un estudio histórico de la evolución jurídica del juicio político en las constituciones federales de nuestro país, tomando como punto de partida la independencia de México hasta el ordenamiento constitucional que actualmente nos rige del 5 de febrero de 1917, sin que a propósito, se tomaran en cuenta las reformas que siguieron a su promulgación.

De igual forma por su estrecha relación con el tema se estudiaron otras instituciones de gran importancia para el sistema político mexicano, como la inviolabilidad por opiniones para los diputados y senadores del Congreso de la Unión, el fuero político para funcionarios públicos de alto nivel, y el procedimiento constitucional para efecto de retirar el estado de excepción procesal—penal, mediante la declaración de procedencia. Así, me permito informar al lector que el trabajo se compone de cuatro capítulos, en el primero nos formulamos algunas preguntas en torno a los términos pactados en la independencia de México, y a la legalidad de los *Tratados de Córdoba* que permitieron a nuestro país su emancipación de España.

Además, estudiamos brevemente los primeros órganos políticos de México y los motivos que llevaron a nuestro país, a establecer como primera forma de gobierno un Imperio Monárquico Constitucional de la mano de Iturbide, y la caída de su precario régimen, a consecuencia del desprestigio institucional en palabras de Rabasa.<sup>3</sup> Figurando el Reglamento Provisional del Imperio de 1822 con importantes antecedentes del juicio político, destacando la gran influencia que tuvo de la Constitución Gaditana de 1812, y el juicio de residencia. Con la abdicación de Iturbide, México comenzó la construcción hacia la República, Representativa, Popular y Federal; primero pactada en el Acta, y después en la Constitución Federal de 1824, sustituyendo la monarquía por un régimen democrático que incluyó un sistema de responsabilidad siendo el modelo norteamericano su mayor referente.

En el capítulo segundo veremos que seguido a diversos levantamientos y golpes, los conservadores tomaron el poder después de 10 años del sistema federal y cambiaron la constitución —en palabras del Dr. José Luis Soberanes Fernández—,<sup>4</sup> para establecer un régimen centralista moderado que suprimió los Estados para instituir los departamentos. Inspirado por el pensador francés Emmanuel Sieyès, el señor Sánchez de Tagle como legislador de su pluma sería artífice del órgano político de control denominado *Supremo Poder Conservador*, mismo que jugaría un importante papel en el fracaso del centralismo en México.

Es asimismo mencionar que la Ley Suprema de 1836 mostró importantes avances

---

<sup>3</sup>Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, 10a. ed., Porrúa, 2011, p. 6.

<sup>4</sup>Título de su obra; *Y los conservadores tomaron el poder y cambiaron la constitución (1836-1846)*, México, Porrúa, 2014.

en las instituciones en cuestión, con un diseño mucho más completo, siendo el primer ordenamiento que realizó una clasificación precisa de los delitos oficiales y del fuero común, es justo aquí donde partió su sistema de responsabilidad mediante dos procedimientos a seguir; el juicio político y de procedencia. Modelo que, sin duda, influyó en los próximos ordenamientos constitucionales de 1847, 1857 y 1917.

Ciertamente, el órgano político conservador resultó ser un fracaso debido a la excesiva y desorbitada cantidad de facultades —en palabras de Fix—Zamudio—,<sup>5</sup> y por otra parte, a que concentraba los principales controles constitucionales del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de ahí que constantemente entorpecía la labor de estos, causando conflictos de naturaleza política.

En cuanto a los miembros que lo integraban eran los funcionarios de más alto nivel incluso por encima de los otros servidores públicos, los cuales estaban exentos de responsabilidad en dos sentidos; 1) inmunidad política en actos y operaciones de sus funciones (*delitos oficiales*) donde únicamente eran responsables ante Dios y la opinión pública, y; 2) para los delitos comunes, en este último podrían ser sujetos a desafuero por delitos criminales.

El descontento nacional causado por el desequilibrio institucional de la Ley Suprema de 1836, motivó la separación de Texas durante el mismo año, y al movimiento autonomista de Yucatán en 1841, reanimando con ello la perpetua rivalidad entre liberales y conservadores, volviendo inútil cualquier intento de control del poder. Pero ante la crisis nació la oportunidad, con el triunfo del general Valencia se formaría una Junta de Notables que más tarde aprobaría las Bases Orgánicas de la República de 1843, documento que suprimió al Supremo Poder Conservador pero que mantuvo gran parte de la organización y dependencia del gobierno central.

Aún y cuando la Carta de 1843 tomó gran parte del sistema de responsabilidad de su antecesora, lo cierto es que su redacción normativa era deficiente, incompleta y confusa, dejando muchos aspectos procesales a discreción del órgano legislativo.

En el capítulo tercero veremos que los levantamientos continuaron en todo el país. La pugna entre liberales y conservadores se prolongó debido a la mala situación política imperante y al rechazo total hacia el centralismo. Con la salida de Santa Anna y en plena intervención norteamericana, el Congreso Constituyente —compuesto de mayoría liberal— promulgaría el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, sepultando de forma definitiva el centralismo en México.

Después de 11 años de experimentación política. Nuestro país regresaría a los postulados de la Ley Fundamental de 1824 con algunas adiciones y reformas, entre otras; *la fórmula Otero y el juicio de amparo*. En cuanto a nuestro tema, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 vino a fortalecer el sistema de responsabilidad que, durante años, se había mantenido ilusoria según Mariano Otero en su "*Voto Particular*". Las medidas estaban encaminadas a ampliar la responsabilidad del presidente de la República y de los secretarios del despacho, además hubo otras reformas que modificaron substancialmente el juicio político y de procedencia, en

---

<sup>5</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 230-231.

los artículos 38, 43 y 44 de la Carta Federal de 1824, principalmente en los procedimientos que eran sumamente confusos. Pero serían infructíferos los esfuerzos de los grupos antagónicos —liberales y conservadores— para mantener el orden. De modo que las Leyes Supremas de 1824, 1836, 1843 y 1847, serían testimonio palpable de que el país requería de una reingeniería constitucional, estableciendo controles del poder político más eficaces, pero, el cambio llegaría más tarde.

La intervención del ejército norteamericano concluiría con la toma de la capital y el tratado de paz firmado en la Villa de Guadalupe Hidalgo, del 2 de febrero de 1848. Después del descalabro y la pérdida de una proporción importante del territorio, Santa Anna regresaría al poder pero ahora como un renovado conservador por invitación de Lucas Alamán —jefe de ese partido—, sumándose a su proyecto de nación, reanimando viejas heridas y causando de nueva cuenta, otra dictadura.

Pero los liberales apoyados por los departamentos sometidos por el poder central emprenderían otra revolución en Ayutla, la que puso fin a las ambiciones del general Santa Anna y cimentó las bases para el constitucionalismo de 1857. Según Zarco, publicistas como William Blackstone, Jean Louis de Lolme, Joseph Story y Alexis de Tocqueville, este último más que ningún otro, serían un faro de luz y fuente de consulta constante para el Congreso Constituyente que, a decir verdad, no lograba adecuar el sistema de responsabilidad al régimen político de 1857, aquí hay que mencionar que el problema se debió a la supresión del Senado de la República, lo que aportó un complejo pero interesante debate sobre el juicio político y de procedencia.

Una vez jurada la Constitución de 1857 —obra del movimiento liberal—, sería desconocida por el general Félix Zuloaga por considerarla contraria a los intereses del grupo conservador, apoyado por militares y el clero, principalmente, mediante el llamado *Plan de Tacubaya* del 17 de diciembre del mismo año. Es claro que con la salida de Comonfort de la presidencia se formaron dos gobiernos; el conservador liderado por Félix Zuloaga, más tarde sustituido por Miramón, y por otra parte, el gobierno liberal de Benito Juárez emanado del mecanismo de sucesión presidencial de la Ley Suprema de 1857, estallando con ello *la Guerra de Reformas*.

Seguido a diversas batallas Juárez entraría victorioso a la capital el 11 de enero de 1861, había derrotado a los conservadores en la *Guerra de los Tres Años*, restaurado el orden Constitucional de 1857, y promulgado las *Leyes de Reforma* con un gobierno itinerante, sin embargo, el triunfo de la República sería opacado por la intervención francesa y la instauración del imperio de Maximiliano, figurando el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* de 1864. El cuerpo normativo tenía escasos 81 artículos, y aunque no se trataba propiamente de una constitución, era un documento organizacional para la administración del gobierno, donde la responsabilidad era directamente transmitida a los ministros o secretarios del despacho, y a pesar de que no existía un sistema como tal (*juicio político, desafuero, inmunidad e inviolabilidad*), esta podía hacerse efectiva a discreción del Emperador.

Juárez y otros liberales emprenderían una campaña militar y política desde su exilio, para restablecer el orden constitucional. Así, gracias a la salida del ejército francés y a los triunfos militares de algunos patriotas republicanos como don Porfirio

Díaz en *Miahuatlán* y *La Carbonera*, Ramón Corona en Mazatlán, Escobedo en Zacatecas, y el sitio de Querétaro, en este último caería prisionero Maximiliano, y seguido al fallo de un tribunal —a petición de Juárez—, sería fusilado en el cerro de las Campanas junto a los conservadores Miramón y Mejía, el 19 de junio de 1867.

La revolución había triunfado y con ello Juárez regresaba a la capital, iniciando de esta manera la reconstrucción del país en medio de reformas, y la reelección presidencial, junto a Lerdo de Tejada. Así, Tuxtepec sería el motivo para desconocer al gobierno, y más tarde, seguido a diversos movimientos armados el general Díaz llegaría al poder en 1876, régimen que mantuvo hasta el año de 1910.

En el capítulo cuarto veremos que la suma de factores sociales, económicos y políticos, entre ellos; la permanencia del presidente Díaz por más de 30 años en el poder, la falta de transformación del régimen, y la supresión de los derechos humanos en la práctica, causaron a principios del siglo XX el estallido de la Revolución mexicana de 1910. El movimiento iniciado por Madero tomaría como estandarte la célebre frase “*sufragio efectivo, no reelección*”, para expulsar del poder al general Porfirio Díaz y así, con su salida, el Apóstol de la democracia sería el primer presidente constitucional y su primera víctima —en palabras de Rabasa—.<sup>6</sup> Pero la traición y muerte de Madero en manos de Victoriano Huerta en la *Decena Trágica*, motivó al gobernador de Coahuila don Venustiano Carranza a pronunciarse en contra del régimen golpista, y mostrarse a favor de restablecer el orden constitucional.

Es así que con el triunfo del ejército constitucionalista se llamaría a la formación de un Congreso Constituyente que sería instalado en el Teatro Iturbide —ahora de la República— en la ciudad de Querétaro, promulgando más tarde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, cuyo Título IV, denominado; “*De las Responsabilidades de los Servidores Públicos*”, contenía todos los esfuerzos por ejercer un control real del poder político, y que a propósito, no se consideraron las reformas que siguieron a su promulgación.

Ahora bien, para alcanzar los propósitos establecidos en la investigación que nos ocupa, hemos viajado al pasado para introducirnos al interior de los Congresos que, tuvieron la oportunidad de investirse con el carácter de Constituyentes durante la vida del México independiente, para efecto de analizar las discusiones en los diarios de debates, crónicas parlamentarias y las opiniones más relevantes de los diputados que participaron en el diseño institucional de las figuras en cuestión.

Finalmente quiero agradecer al Dr. José Luis Soberanes Fernández por sus comentarios y el apoyo en la elaboración de la presente investigación. Asimismo, al Dr. Héctor Chávez Gutiérrez ex director de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, y al Dr. Francisco Ramos Quiroz jefe de la División de Estudios de Posgrado de la misma institución, por el apoyo a lo largo de mis estudios.

Morelia, Michoacán, septiembre de 2022.

---

<sup>6</sup>Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 84.

# Capítulo I

## El juicio político en México; de la Independencia a la instauración del Federalismo de 1824

**SUMARIO:** 1.1. ¿Se perdió la Independencia? 1.2. El Imperio; la primera forma de gobierno en México. 1.2.1. Breves reflexiones sobre la responsabilidad política en el Reglamento del Imperio. 1.3. La caída del Imperio de Iturbide. 1.4. El Acta Constitutiva y la construcción de la República Federal de 1824. 1.5. El sistema de responsabilidad política en la Constitución Federal de 1824. 1.5.1. La inviolabilidad de los legisladores por opiniones en el artículo 42 de la Constitución Federal de 1824. 1.5.2. La inmunidad legislativa para delitos civiles y el fuero político en el artículo 43 de la Ley Fundamental de 1824. 1.5.3. El juicio político y de procedencia en la Ley Suprema de 1824.

### INTRODUCCIÓN

¿Qué es el control del poder? y ¿cómo establecer sus límites?, serían cuestiones que para los mexicanos tomarían gran relevancia a partir de su independencia. Menciona Karl Loewenstein que; “En el Estado moderno, constitucional y democrático, la esencia del proceso del poder consiste en el intento de establecer un equilibrio entre las diferentes fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la sociedad estatal...”<sup>7</sup>, sin embargo, encontrar el equilibrio entre las diversas fuerzas no sería sencillo. La lucha perpetua por el poder y la falta de controles constitucionales eficaces, entre otros factores, serían la combinación perfecta para el fracaso.

Durante los últimos años de la guerra de independencia el futuro de la nación mexicana seguía siendo incierto. El cura Miguel Hidalgo nunca llegó a vislumbrar el alcance del movimiento armado que inició en Dolores. Así, lo que comenzó la mañana del 16 de septiembre de 1810 como uno de los tantos movimientos regionales, tomó la fuerza para unir valerosamente a grupos sociales excluidos, ciudadanos de segunda clase y esclavos. La historia llamaría a mestizos, criollos e indígenas, a formar parte de un proyecto en común, un proyecto de nación. Pero, en ese momento, los autores de nuestra gloriosa independencia desconocían la magnitud y el alcance de lo que llegaría a ser a lo largo del tiempo. Afligidos por los mismos males, empuñaron las armas para sacudir el pesado yugo que mantenía sus cuerpos contra el suelo, sus rostros agachados por espacio de tres siglos de opresión, esclavitud y el absoluto despotismo del régimen colonial.<sup>8</sup>

A pesar de la muerte de Hidalgo el movimiento insurgente nunca perdió dirección y sentido. Los principios y postulados de los *Elementos Constitucionales* de Rayón

---

<sup>7</sup>Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 27.

<sup>8</sup>Bando de Miguel Hidalgo y Costilla, Generalísimo de América, &c. [Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2017*, 25a. ed., México, Porrúa, 2017, p. 21.]

y los *Sentimientos de la Nación* de don José María Morelos y Pavón, serían los instrumentos ideológicos para que la joven nación americana conquistara su libertad.

Al calor de las batallas se sancionó el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* el 22 de octubre de 1814, cuyo documento representó la primera aproximación y una piedra angular en la construcción del constitucionalismo mexicano durante los próximos años.

Menciona Felipe Tena que; “En 1820 habían decaído, hasta casi extinguirse, las actividades bélicas de los insurgentes. Muertos o amnistiados los principales jefes, sólo Guerrero y Asencio mantenían la rebelión hacia el sur del país.”<sup>9</sup>

En España, estallaba la revolución de enero de 1820. El liberalismo y nacionalismo español motivaron al general Rafael del Riego —apoyado por las logias masónicas— a levantarse en armas en contra de la monarquía absoluta, lo que obligó a Fernando VII a reunir nuevamente las Cortes disueltas por él, en 1814.

Obligado por la revolución el monarca juraría la Constitución de Cádiz de 1812, restableciendo con ello el orden constitucional.<sup>10</sup> De esta manera comenzaba el periodo conocido como el *Trienio liberal* —periodo histórico en el que se mantuvo vigente la Constitución de Cádiz de 1820 a 1823—, y que en México, tendría como consecuencia la sustitución del régimen Virreinal.<sup>11</sup>

Regresando a la Ciudad de México el primer Jefe Político Superior de la Nueva España Juan Ruiz de Apodaca —Conde del Venadito— se reuniría con un grupo de militares, miembros del alto clero e intelectuales, en la iglesia de *La Profesa*. El propósito era elaborar un plan que le permitiera a Juan Ruiz de Apodaca conservar su autoridad dentro de un ambiente de incertidumbre que prevalecía en las colonias de ultramar, y al peligro latente que existía de que las Cortes lo destituyeran frente al debilitamiento de Fernando VII. Para Felipe Tena; “El plan se fundaba en que, por no haber jurado el Rey libremente la Constitución, su orden de restablecer en México no debía ser cumplida y Apodaca debía gobernar en nombre de Fernando, bajo las leyes de Indias e independiente de las Cortes.”<sup>12</sup>

La noticia del restablecimiento de la Constitución de Cádiz llegaría a la Nueva España, comenzando las primeras conspiraciones encabezadas por el propio Jefe Político Superior, sobre dichas juntas, menciona Felipe Tena que,<sup>13</sup> pudo haber participado Iturbide<sup>14</sup> y durante alguna de ellas, en noviembre de 1820 sería designado por Juan Ruiz de Apodaca como comandante general para dirigir la campaña en el

---

<sup>9</sup>*Ibidem*, p. 107.

<sup>10</sup>Cabe mencionar que por aquellos días, los diputados americanos solicitaron a las Cortes les otorgaran autonomía a las colonias de ultramar, sin embargo, no hubo lugar a su petición.

<sup>11</sup>Como consecuencia del restablecimiento de la Constitución Española de Cádiz de 1812, el cargo de Virrey sería suprimido por el de Jefe Político Superior de la Nueva España.

<sup>12</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 107.

<sup>13</sup>*Idem*.

<sup>14</sup>Dado a la gravedad del asunto, y el temor de ser acusados por traición, es probable que no existan registros de todos los asistentes a las juntas en *La Profesa*. Sin embargo, se ve evidenciada la posible asistencia de Iturbide debido al amplio conocimiento que tuvo sobre el tema, lo que se desprende de las Cartas que le enviaría más tarde al general Guerrero.

sur del país, y de esta forma, terminar con la insurrección.<sup>15</sup> Así, Iturbide aceptó la encomienda de Juan Ruiz de Apodaca, para ello solicitó recursos económicos y sus tropas; *el regimiento de Celaya*, a lo cual, accedió.

Iturbide partió de la Ciudad de México el 16 de noviembre de 1820, con el propósito de detener a Guerrero, sin embargo, los patriotas mexicanos se defendieron valerosamente causando a Iturbide numerosas derrotas.

La geografía montañosa y accidentada del sur de México dificultaba la labor de Iturbide, por lo que desesperado, decide enviarle una carta al general Guerrero de fecha 10 de enero de 1821 para solicitarle su rendición; le afirmó que las Cortes en España —de ideas liberales—, estaban concediendo todos los derechos a los diputados americanos, y le aseguró que, de fracasar las negociaciones por la independencia de México, el mismo se uniría a su causa.<sup>16</sup>

La respuesta no se hizo esperar, y un tiempo más tarde, el general le responde; “Todo el mundo sabe que los americanos, cansados de promesas ilusorias, agraviados hasta el extremo, y violentados, por último, de los diferentes gobiernos de España, que levantados entre el tumulto uno de otro, solo pensaron en mantenernos sumergidos en la más vergonzosa esclavitud, y privarnos de las acciones que usaron los de la península para sistemar su gobierno, durante la cautividad del rey, levantaron el grito de libertad bajo el nombre de Fernando VII para sustraerse solo de la opresión de los mandarines.”<sup>17</sup> Guerrero añade:

He aquí demostrado brevemente cuanto puede justificar nuestra causa, y lo que llenará de oprobio a nuestros opresores. Concluyamos con que V. equivocadamente ha sido nuestro enemigo, y que no ha perdonado medios para asegurar nuestra esclavitud; pero que si entra en conferencia consigo mismo, conocerá que siendo americano ha obrado mal, que su deber le exige lo contrario, que su honor le encamina a empresas más dignas de su reputación militar, que la patria espera de V. mejor acogida, que su estado le ha puesto en las manos fuerzas capaces de salvarla, y que si nada de esto sucediere, Dios y los hombres castigarán su indolencia.<sup>18</sup>

El general insurgente rechazó el indulto de Iturbide. Al mismo tiempo reconoce que a pesar de las diferencias y de haber sido acérrimos enemigos estaría dispuesto a colaborar, sí por la libertad e independencia se tratase, haciendo hincapié en la total independencia de México.<sup>19</sup> Iturbide sufriría nuevas derrotas, y convencido de que aquello sería una masacre, le escribe nuevamente al general, esta vez para solicitar a Guerrero una entrevista.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup>Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 107.

<sup>16</sup>Carta de Iturbide a Guerrero del 10 de enero de 1821. [Morales Becerra, Alejandro (comp.), *México: una forma republicana de gobierno*, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, vol. II, t. I, pp. 186-187.]

<sup>17</sup>Carta de Guerrero a Iturbide del 20 de enero de 1821. *Ibidem*, p. 188.

<sup>18</sup>Carta de Guerrero a Iturbide del 20 de enero de 1821. *Ibidem*, p. 189.

<sup>19</sup>Carta de Guerrero a Iturbide del 20 de enero de 1821. *Ibidem*, pp. 187-190.

<sup>20</sup>Carta de Iturbide a Guerrero del 4 de febrero de 1821. *Ibidem*, p. 191.

La reunión tuvo lugar en Acatempan el 10 de febrero de 1821, celebrando su alianza con un simbólico abrazo. Aquí cabe mencionar que existen diversas opiniones sobre la veracidad de este acontecimiento al que muchos consideran como mítico, por ejemplo, Lucas Alamán sostiene que Iturbide nunca le inspiró la suficiente confianza a Guerrero para aventurarse a una entrevista, y que durante las negociaciones, le otorgó todas las facultades al general Figueroa para la adhesión de Guerrero al plan.<sup>21</sup> Alamán afirma en *Historia de Méjico* que; “Casi todos los escritores cometen el error de suponer, que Iturbide tuvo una conferencia con Guerrero antes de la publicación del plan de Iguala. Esto es falso: Iturbide nunca vio a Guerrero, hasta estar en marcha hacia el Bajío.”<sup>22</sup> Sin embargo, el debate en la actualidad subsiste.

Para obtener recursos el nuevo insurgente se ofreció personalmente a escoltar una conducta que saldría de la capital con destino al puerto de Acapulco, y a su retorno, llevaría reales españoles provenientes de Asia. El Jefe Político Apodaca accedió, y tan pronto le fue posible, Iturbide se hizo de los recursos para financiar el movimiento armado.<sup>23</sup> Afirma Lucas Alamán que una vez celebrado el convenio con Guerrero —por conducto de Figueroa—; “Concluido este y llegado el convoy a Iguala, Iturbide se apoderó del dinero, que ascendía a la suma de 525.000 pesos.”<sup>24</sup>

Habiéndose hecho de los recursos Iturbide proclamó el *Plan de Iguala*, también conocido como; *Plan de Independencia de la América Septentrional* suscrito el 24 de febrero de 1821, documento que destacó por los siguientes puntos:

2. Absoluta independencia de este reino. 3. Gobierno monárquico templado por una Constitución análoga al país. 4. Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía ó de otra reinante, serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho y precaver los atentados funestos de la ambición. [...] 8. Si Fernando VII no se resolviera á venir á México, la Junta ó la Regencia mandará á nombre de la nación, mientras se resuelve la testa que debe coronarse. 9. Será sostenido este Gobierno por el ejército de las Tres Garantías.<sup>25</sup>

Para materializar los ideales fijados en el plan y sostener al nuevo gobierno, el 1 y 2 de marzo de 1821 se levantaron dos actas en donde se hizo constar el juramento de Iturbide como jefe de un nuevo cuerpo militar que se denominó así mismo; *el Ejército de las Tres Garantías (de conformidad con el punto 9)*, y cuyo lema identificaba claramente su propósito; “*Independencia, Unión y Religión.*”

Poniendo a Dios como testigo juraron proteger y hacer cumplir el *Plan de Iguala*, incluso a costa de su sangre —refiere Lucas Alamán—,<sup>26</sup> y fue entonces cuando se proclamó el grito desde sus corazones; “¡Viva la religión!, exclamaban llenos de

---

<sup>21</sup> Alamán, Lucas, *Historia de Méjico. Desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Imprenta de J. M. Lara, calle de la Palma núm. 4, 1849-1852, t. III, p. 40.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 41-42.

<sup>24</sup> *Idem.*

<sup>25</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 114-115.

<sup>26</sup> Alamán, Lucas, *Historia de Méjico... cit.*, t. III, p. 44.

entusiasmo. ¡Viva la independencia de la América Septentrional! ¡Viva la unión entre americanos y europeos! ¡Viva el señor Iturbide!... ¡Viva!... ¡Viva!...!”<sup>27</sup>

Sobre este acontecimiento Lucas Alamán arguye que al juramento asistieron fuerzas insurgentes y militares extranjeros; “Hizóse así y la acta la firmó el teniente coronel D. Agustín Bustillos, europeo, y entre los concurrentes tenían el mismo origen, el comandante del regimiento de Tres Villas D. Rafael Ramiro, el de Murcia D. Martín Almela, el teniente coronel D. Francisco Manuel Hidalgo, capitán de Fieles del Potosí D. José Antonio Echavarri, uno de los oficiales que más útiles fueron a Iturbide en esta empresa, y otros muchos de los principales de la división.”<sup>28</sup>

La noticia del *Plan de Iguala* llegaría a la capital a principios de marzo y desde luego, a oídos del Jefe Político Apodaca, en parte gracias a la gran propaganda que realizó Iturbide, y por otra, a la modesta carta que le haría llegar de fecha 24 de febrero de 1821. A pesar de ello, Apodaca le ofreció el indulto a Iturbide y a sus tropas, condicionado a su rendición y arrepentimiento. Lo que nunca ocurrió, ciertamente Apodaca se encontraba preocupado por los hechos ocurridos en Europa, de ahí que no fue consiente de la gravedad del movimiento; y que finalmente, serían factores internos los que terminarían por expulsarlo del poder más tarde.

Tal y como refiere Iturbide en su carta dirigida a Juan Ruiz de Apodaca de fecha 24 de febrero de 1821, donde le afirma que se estaban generando movimientos en todo el país, y que decía a la letra; “Excmo. Se están formando hoy en Oaxaca, en Puebla, en Valladolid, en Querétaro, en Guadalajara, en San Luis Potosí... en la misma capital alrededor de V. E.; tal vez dentro de su misma habitación...”<sup>29</sup>

Y así fue, en cascada se sumarían al plan notables y distinguidos jefes del ejército realista que ocupaban las principales plazas del país, en una primera parte Luis Cortázar en Guanajuato, Anastasio Bustamante en Acámbaro, Vicente Filisola en Zitácuaro y en Veracruz, el binomio Santa Anna – Guadalupe Victoria, entre otros.<sup>30</sup>

En un esfuerzo por mantener resguardada la capital del país, Juan Ruiz de Apodaca ordenó a sus tropas sitiarse en Cuernavaca y Toluca, con el propósito de contener el avance del ejército Trigarante. Pero las medidas fueron tardías e insuficientes. En el occidente del país Iturbide entraría a la ciudad de Valladolid consiguiendo la capitulación del comandante realista José Luis de Quintanar, el 20 de mayo de 1821.<sup>31</sup> Y para finales de ese mes, Santa Anna haría lo propio asegurando casi toda la provincia de Veracruz con excepción del puerto. Así, el movimiento tomó fuerza al tiempo que el ejército Trigarante se acercaba peligrosamente a la capital, cayó Pachuca y el sitio de Puebla por Nicolás Bravo (el 14 de junio de 1821).<sup>32</sup>

Guadalajara también caería por capitulación de Pedro Celestino Negrete, proclamando el plan en junio, y en el centro del país, Iturbide con ayuda de Anastasio Bustamante tomarían San Juan del Río y más tarde, la ciudad de Querétaro, el 28

---

<sup>27</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 111.

<sup>28</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méjico... cit.*, t. III, pp. 44-45.

<sup>29</sup>Morales Becerra, Alejandro, *op. cit.*, p. 217.

<sup>30</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méjico... cit.*, t. III, pp. 82-83.

<sup>31</sup>*Ibidem*, p. 84.

<sup>32</sup>*Ibidem*, p. 80.

de junio de 1821.<sup>33</sup> Unos días antes, el 19 de junio de 1821 sería tomada la ciudad de Toluca por el general Vicente Filisola, dejando el camino libre hacia la capital.<sup>34</sup>

Lucas Alamán afirma; “Puede decirse que el dominio español en Nueva España feneció en el mes de Junio de 1821, no solo por los golpes decisivos que le dieron Iturbide y Negrete, sino también por la revolución de las provincias internas de Oriente, que se verificó en los mismos días.”<sup>35</sup> Sitiada la Ciudad de México, un grupo de militares y oficiales españoles se dirigieron a Palacio Nacional para exigir la renuncia de Juan Ruiz de Apodaca como Jefe Político Superior de la Nueva España, sin otro remedio más que su rendición, finalmente depuso el cargo el 5 de julio de 1821.<sup>36</sup> En estas condiciones históricas y políticas, el mando de las fuerzas españolas quedaría a cargo del mariscal de campo Francisco Novella.<sup>37</sup>

Sobre este particular menciona Felipe Tena que; “Hallábase sitiada la capital y detenido Santa Anna frente a Veracruz, cuando desembarcó en este puerto D. Juan O’Donojú el 30 de julio, designado jefe político superior y capitán general en substitución de Apodaca. El 5 de agosto O’Donojú entró en comunicación con Iturbide, primer jefe del Ejército de las Tres Garantías, y el 24 del mismo mes celebraron entrambos los Tratados de Córdoba.”<sup>38</sup> En consecuencia; “El mariscal de campo Novella, que había reemplazado a Apodaca destituido por las tropas, aceptó la situación el 13 de septiembre, lo que facilitó la entrada del ejército trigarante a la ciudad de México el 27, consumando así la independencia nacional.”<sup>39</sup>

Para principios del siglo XIX nuestro país comenzó una serie de transformaciones políticas, económicas y sociales, a través de diversos movimientos armados que recaían directamente en nuestro sistema jurídico, y desde luego, en los documentos constitucionales. De esta manera comenzamos la independencia de México con dos sucesos de mucha trascendencia; primero con el fracaso del Imperio de Iturbide, y después, con la instauración de la República Federal de 1824.

### 1.1. ¿Se perdió la Independencia?

Había finalizado la guerra de independencia y el “...navío español ‘Asia’ llegó á Veracruz el 30 de Julio de 1821, conduciendo á su bordo con el carácter de capitán general y gefe superior político de Nueva-España, al teniente general D. Juan O’Donojú...”<sup>40</sup> Quien deseoso de conciliar los intereses de ambas naciones, desembarcó y días más tarde; el 24 de agosto de 1821 se reunió con el Primer Jefe del Ejército

---

<sup>33</sup>*Ibidem*, p. 93.

<sup>34</sup>*Ibidem*, p. 111.

<sup>35</sup>*Ibidem*, p. 95.

<sup>36</sup>Juan Ruiz de Apodaca fue el último Virrey de la Nueva España (1816-1820); y primer Jefe Político Superior de la Nueva España (1820- 5 de julio de 1821).

<sup>37</sup>Destituido Juan Ruiz de Apodaca saldría con su familia de la capital con destino hacia el puerto de Veracruz, quien partiría más tarde en el navío “Asia” con destino a *La Habana*.

<sup>38</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 109.

<sup>39</sup>*Idem*.

<sup>40</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana y de los planes que han tenido el mismo carácter 1821-1857*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 9.

Imperial don Agustín de Iturbide, con el único propósito de suscribir los *Tratados de Córdoba*.<sup>41</sup>

Jesús Reyes Heróles en su obra *El Liberalismo Mexicano*, citó a Vicente Roca-fuerte —escrito en 1822—, sobre la gran oportunidad que se presentó a nuestro país con la consumación de la independencia, a saber; “¡Qué feliz ocasión se le presentaba para haberse constituido bajo los principios más extensos de las teorías del libera-lismo descubiertas, explicadas y desarrolladas por Montesquieu, Mably, Filangieri, Benjamín Constant, ¡Franklin y Madison!”<sup>42</sup> Nos explica Reyes Heróles que; “Aman-te de los esquemas, Roca fuerte contrapone la teoría del gobierno colonial fundada en ‘el divino origen de la soberanía de los reyes’, a la teoría democrática de la soberanía nacional que orienta a los liberales mexicanos.”<sup>43</sup> Y así fue —en palabras de Reyes Heróles—, México sería orientado durante sus primeros pasos hacia la construcción de un nuevo régimen, pero no sería democrático como veremos más adelante.

Por aquellos días parecía evidente que al ocaso de la guerra de independencia nuestro país adoptaría en su seno los principios liberales obra de los autores citados por Roca fuerte —al menos a la letra—<sup>44</sup>, y que Morelos incluyó unos años antes en *los Sentimientos de la Nación* y en *la Constitución de Apatzingán* de 1814.

La transición política generó una amplia expectativa de cambio, después de todo, el desgastado régimen colonial sería sustituido por uno de corte liberal y progresista, materializado por un Congreso Constituyente que, sin más preámbulo y cumpliendo la promesa nacional, fijaría su libertad e independencia política al epígrafe de un documento constitucional.

Pero, previo a la formación de un Congreso Constituyente y a la postre de un documento constitucional que afirmara su libertad. En Córdoba, los generales con-venían la soberanía nacional e independencia de México. No obstante lo anterior, el pacto no rompía del todo con los vínculos que unieron a las dos naciones —cómo veremos más adelante—. Peor aún y en retrospectiva, el proceso que siguió a la consumación de la guerra significó un retroceso al movimiento liberal que pretendía asentar un régimen democrático y representativo en nuestro país.

Sin embargo, los trazos de la historia nacional apuntarían justamente a lo contra-rio, de hecho, los tratados instauraban en principio y provisionalmente un Imperio Monárquico como primera forma de gobierno. Partiendo de las ideas expuestas, José Luis Soberanes Fernández menciona en *México y sus constituciones*:

Para nosotros los mexicanos, la independencia no únicamente significó la eman-cipación de España, sino que fue además una revolución liberal democrática. Concluíamos la dependencia de España, pero también cortábamos con un régimen absolutista: la monarquía española, y entrábamos en el mundo de

---

<sup>41</sup> *Idem*.

<sup>42</sup> Citado por Reyes Heróles, Jesús, *El Liberalismo Mexicano en pocas páginas. Caracterización y vigencia*, México, Fondo de Cultura Económica- Secretaría de Educación Pública, 1985, p. 52.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 51.

<sup>44</sup> Independencia, democracia, soberanía nacional, división del poder para su ejercicio, igualdad, seguridad, legalidad, reconocimiento de los derechos humanos, entre otros.

los modernos, de las Constituciones, de la democracia, de los derechos humanos (o de los derechos del hombre, como se decía entonces), de la división de poderes, de todos los principios y valores que hoy en día nos resultan tan familiares. Cuando México alcanzó su independencia, nadie consideraba seriamente implantar un régimen absolutista en nuestro país.<sup>45</sup>

Con la reinstauración de la Constitución de Cádiz en 1820, el virreinato de la Nueva España se extinguió. Asimismo, el cargo de virrey desapareció, siendo sustituido por el de Jefe Político Superior. De esta forma, durante la negociación entre Iturbide y Juan O'Donojú, este último con el cargo de Jefe Político Superior de la Nueva España suscribió el famoso tratado sin contar con las facultades necesarias para ello, como explica Lucas Alamán, a saber:<sup>46</sup>

[N]o teniendo O-Donojú otra representación, como lo dijo en el preámbulo del mismo tratado, que la de su carácter de capitán general y jefe superior político, la cual era insuficiente para este género de compromisos, el tratado era en su esencia nulo, por falta de poder para celebrarlo por una de las partes, pues Iturbide tenía todo el necesario, dándosele la uniformidad con que la nación se había declarado por su plan, que hubiera quedado solemnemente sancionado con aquel reconocimiento.<sup>47</sup>

Sobre la prerrogativa el mismo Fernando VII Rey de España carecía de dicha facultad.<sup>48</sup> En virtud de que la Constitución Española de Cádiz le imponía una serie de restricciones a sus facultades, como la contenida en el artículo 172, fracción cuarta, que disponía lo siguiente:

Constitución Española de Cádiz de 1812:

**Artículo 172.**— Las restricciones de la autoridad del Rey son las siguientes: [...] **Cuarta.** No puede el Rey enajenar, ceder o permutar provincia, ciudad, villa o lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español.<sup>49</sup>

Por esta razón Lucas Alamán añade; “Iturbide conocía bien la falta de representación bastante en O-Donojú, [...] no podía ocultársele que O-Donojú no tenía facultades algunas para celebrar un contrato, ni menos que este era de ningún valor sin la aprobación del rey y de las cortes...”<sup>50</sup>

<sup>45</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti... cit.*, p. 57.

<sup>46</sup>Juan O'Donojú fue el último Jefe Político Superior de la Nueva España (*periodo del 3 de agosto de 1821 al 27 de septiembre del 1821*).

<sup>47</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méjico... cit.*, t. III, p. 109.

<sup>48</sup>Se requería de la autorización de las Cortes de conformidad con la Constitución Española de Cádiz del 18 de marzo de 1812, artículo 131, fracción vigésima sexta; “Por último pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos, para los que se previene en la Constitución ser necesario.” [Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 76.]

<sup>49</sup>Constitución Española de Cádiz del 18 de marzo de 1812, artículo 172, fracción cuarta. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 81.

<sup>50</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méjico...cit.*, t. III, p. 109.

En definitiva, el reconocimiento de independencia de las provincias y territorios españoles excedía los límites de la Constitución de Cádiz, en virtud de que las Cortes únicamente podían otorgar o negar su consentimiento en los casos y actos previstos, siendo esta una clara prohibición. Pese a lo anterior, finalmente se acordó la independencia de México en los siguientes términos:

Tratados de Córdoba de 1821:

**Artículo 1.**— Esta América se reconocerá por nación soberana e independiente, y se llamará en lo sucesivo imperio mexicano.

**Artículo 2.**— El gobierno del imperio será monárquico, constitucional moderado.<sup>51</sup>

Naturalmente, la transición política resultaba ser un retroceso. Desde luego —para muchos—, la forma de gobierno que adoptó nuestro país durante los primeros años de independencia, representó una traición a los principios y valores del movimiento liberal enmarcados en *los Sentimientos de la Nación* y en *la Constitución de Apatzingán* de 1814.<sup>52</sup>

Expresa el Dr. José C. Valadés que, en parte debido a que “...no podían olvidar su patria de origen...”<sup>53</sup>, y desde luego; ¿cómo borrar de la conciencia nacional un régimen absolutista que gobernó con mano de hierro durante poco más de 300 años a la Nueva España? Así, la promesa de un régimen democrático y representativo había sido sepultada por el Imperio de Agustín de Iturbide. Para comprender mejor el contexto histórico de los gobiernos provisionales en nuestro país, debemos cuestionarnos; ¿se había traicionado el movimiento liberal?

Ciertamente, en “...Córdoba descubría Iturbide, también, su verdadera intención, hasta entonces velada; dejaba la puerta abierta a su ambición al establecer, a continuación de que sería llamado al trono del Imperio mexicano Fernando VII u otros príncipes de la casa real española, que las Cortes eligieran...”<sup>54</sup> Siguiendo el contenido íntegro de los *Tratados de Córdoba*, en el numeral tercero, quedó constancia de ello:

Tratados de Córdoba de 1821:

**Artículo 3.**— Será llamado a reinar en el imperio mexicano (previo el juramento que designa el art. 4° del plan) en primer lugar el señor don Fernando VII, Rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano, el serenísimo señor infante don Carlos; por su renuncia o no admisión, el serenísimo señor infante don Francisco de Paula; por su renuncia o no admisión,

---

<sup>51</sup>Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, artículos 1 y 2. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 116.

<sup>52</sup>Independencia, democracia, soberanía nacional, división del poder para su ejercicio, igualdad, seguridad, legalidad, reconocimiento de los derechos humanos, entre otros.

<sup>53</sup>José C. Valadés, *Orígenes de la República Mexicana. La aurora Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones, 1994, p. 86.

<sup>54</sup>Sayeg Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 137.

el señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca; y por la renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes del imperio designaren.<sup>55</sup>

Para ilustrar mejor Jorge Sayeg Helú apunta que; “Con la anuencia al plan de Iguala hecha en los Tratados de Córdoba, el representante de la España absolutista apresuraba la consumación de una independencia lograda a espaldas de los mexicanos.”<sup>56</sup> Asimismo, lo calificaría como “*La Revolución Perdida*”.<sup>57</sup> Sin duda se perdió, Iturbide se había encargado de regresar todo al estado original, al comienzo de la monarquía absoluta española. Sólo que esta vez, la corona no sería borbónica sino Iturbidista.

De poco había servido el movimiento insurgente, ya que finalmente, como resultado de una negociación a espaldas de los mexicanos, seríamos entregados de nueva cuenta a la corona española —Fernando VII u otros príncipes de la casa real española—, en un régimen monárquico con tintes autonomistas, bajo un orden en teoría constitucional. Hablando de la legislación posterior a la independencia por disposición expresa del artículo 12 de los *Tratados de Córdoba* con relación al *Plan de Iguala*, nuestro país mantenía vigente la Constitución Española de 1812, hecho lamentable, ya que del periodo comprendido de “...1821-1822 México fue el único país de la América española que proclamó vigente la Constitución de Cádiz.”<sup>58</sup>

Jorge Sayeg Helú en su trabajo de investigación *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)*, comenta con relación a la independencia y emancipación de México; “Se perdió, de esta manera, nuestra revolución de independencia. La emancipación se llevó a cabo, ciertamente, pero bajo un signo que le era ajeno; que no le pertenecía. Por ello se logró, tan sólo, el desligamiento materia de España. La redención del pueblo, que constituía su verdadera independencia, y que había desencadenado la revolución 11 años atrás, fue sepultada; pues no solamente el olvido, sino la expresa condena, siguió a las acciones de Hidalgo y de Morelos.”<sup>59</sup>

Analizando el problema desde otra óptica. La teoría política nos explica que la sustitución de la colonia de la Nueva España a una monarquía soberana de corte liberal, denominada *Monarquía Constitucional Moderada del Imperio Mexicano*, se debió al resultado de condiciones históricas —nada extraordinario—.

Profundizando más sobre el tema, el uso histórico y la tipología de las formas de gobierno dentro de la teoría política, Norberto Bobbio nos explica que “...las diversas formas de gobierno no constituyen únicamente distintas formas de organizar la vida política de un grupo social, sino también son estadios o momentos diferentes y sucesivos —generalmente concatenado con otro, uno derivado completamente del

---

<sup>55</sup>Tratados de Córdoba de 1821, artículo 3. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 116.

<sup>56</sup>Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 137.

<sup>57</sup>*Idem.*

<sup>58</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México...cit.*, p. 66.

<sup>59</sup>Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 138.

desarrollo de otro— del proceso histórico.”<sup>60</sup>

Ahora bien, sí partimos del estudio desde el uso histórico y la guerra de independencia, el movimiento pretendía alcanzar condiciones más justas, a la luz de las modernas corrientes liberales de la Europa ilustrada que se abrían camino en la obscuridad de las colonias del nuevo mundo.

Es preciso señalar que durante la Nueva España “...los medios de producción y los cargos públicos eran privativos de los españoles peninsulares, originando una brutal discriminación hacia los criollos y aborígenes.”<sup>61</sup> Para darnos una idea de la enorme discriminación entre criollos y españoles, citamos como ejemplo la clase clerical (*el alto y el bajo clero*), precisamente por ser —más tarde—, la promotora del movimiento armado. A saber:

Las diferencias entre uno y otro se motivaron por la discrecionalidad en la percepción de ingresos, de acuerdo al grado de importancia de cada población o parroquia. Por ejemplo, el arzobispo de México percibía \$150,000 mensuales, mientras que el de Puebla \$120,000. Evidentemente, los españoles peninsulares eran preferidos sobre los criollos para ocupar los cargos mejor remunerados. Estas disimilitudes hicieron que el alto clero apoyara económicamente a las tropas realistas; inclusive, dictando sermones desde el púlpito en contra del movimiento insurgente. Por su parte, el bajo clero alentó vehementemente a los insurgentes tomando las armas como el cura Miguel Hidalgo, José María Morelos, Mariano Matamoros, el padre Torres, etcétera. De hecho, la participación activa del bajo clero fue crucial para el logro de la Independencia.<sup>62</sup>

Más que un movimiento emancipador e independentista la rebelión perseguía otros propósitos, como el reconocimiento de ciertos derechos para algunas clases sociales excluidas y marginadas por la corona española, por lo que, en la especie, la lucha inició como un movimiento social para el reconocimiento de los derechos políticos y civiles.<sup>63</sup> A esto, se suma el hecho de que durante la colonia de la Nueva España se caracterizó por la imposición de excesivas cargas fiscales a criollos e indígenas, lo que generó más desigualdad y descontento.

Naturalmente la distinción entre clases y grupos sociales comenzó a gestar entre los desiguales una identidad y conciencia colectiva, principalmente en la clase criolla y mestiza, que, por aquellos días, ya representaba la mayoría étnica de la colonia novohispana. Para el Maestro Andrés Serra; “Los peninsulares eran los únicos que tenían acceso a los principales cargos en la conducción política de la Nueva España,

---

<sup>60</sup>Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, 2a. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 13.

<sup>61</sup>Ríos Granados, Gabriela y Santos Flores, Israel, *Breve historia hacendaria de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 7.

<sup>62</sup>*Ibidem*, p. 10.

<sup>63</sup>Se pretendía el reconocimiento de derechos civiles y políticos de criollos y mestizos (*hijos de españoles e indígenas*) principalmente.

de modo que los criollos reaccionaron, pues se sentían una clase media subutilizada; buscaron entonces un cambio en su relación con la Corona.”<sup>64</sup>

En la medida que el movimiento alcanzó legitimidad la guerra de independencia dio lugar a una transición política que sustituyó al régimen monárquico de la colonia —moderado a partir de la Constitución de Cádiz de 1812—, para instaurar otro régimen de características similares, pero con tintes autonomistas.

Producto de las desigualdades sociales entre clases los criollos pretendían el reconocimiento de sus derechos y un trato político igual a los españoles peninsulares que, a decir verdad, “*se sentían una clase media subutilizada*” en palabras del Maestro Serra.<sup>65</sup> Pero en la búsqueda por mejorar su relación con la corona, daría lugar a la transición política. En este orden de ideas, el uso sistemático y axiológico del que nos habla Bobbio, trazó el desarrollo histórico de la tipología durante las primeras formas de gobierno del México independiente, o sea que, la soberanía e independencia de la nueva nación americana sería para organizar un Imperio Monárquico Constitucional Moderado, llamado *el Imperio Mexicano*.<sup>66</sup>

## 1.2. El Imperio; la primera forma de gobierno en México

De lo que hemos dicho y como resultado de la negociación se había pactado un imperio como primera forma de gobierno en México. De esta manera, los *Tratados de Córdoba* ponían fin a once años de lucha (1810–1821) —conflicto entre criollos y españoles peninsulares—, sin mencionar las innumerables pérdidas humanas y materiales durante el movimiento armado de la guerra de independencia.

Bajo estas condiciones resultaba urgente organizar el nuevo régimen monárquico, lo cual sería siguiendo las bases jurídicas que se encontraban vigentes en aquella época<sup>67</sup> y por supuesto, siguiendo el desarrollo histórico al que refiere Bobbio.<sup>68</sup>

En Europa, la realidad era otra. La noticia de la emancipación de México llegaría a la península ibérica, y así, la corona española haría pública su molestia en “... la célebre sesión del 13 de febrero de 1822, España se negó a reconocer, desde luego, ‘la validez a un convenio, una de cuyas partes firmantes —O’Donojú—, habíase excedido en su mandato, y la otra —Iturbide—se lo había dado a sí mismo’.”<sup>69</sup>

A pesar del rechazo de España. La corona se encontraba imposibilitada para reconquistar su antigua colonia de la Nueva España. Independientemente de los vicios legales y formales en los *Tratados de Córdoba*, factores políticos, económicos y militares,<sup>70</sup> en suma, la pérdida de influencia geopolítica frente a otras potencias per-

---

<sup>64</sup>Serra Rojas, Andrés, *Trajectory del Estado Federal Mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 93.

<sup>65</sup>Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, p. 93.

<sup>66</sup>Tratados de Córdoba de 1821, artículos 1, 2 y 3. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 116.

<sup>67</sup>La Constitución Española de Cádiz de 1812, los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala.

<sup>68</sup>Más importante para nuestra investigación sería, la gran influencia del derecho español durante los primeros años del México independiente, particularmente en la institución del juicio político.

<sup>69</sup>Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 139.

<sup>70</sup>Recordemos que por aquella época, España se encontraba ocupada por el Imperio de Francia. Con la derrota de Napoleón Bonaparte y la expulsión de José I (*hermano de Napoleón*), Francia

mitió a México afianzar su independencia. En parte a que “...la monarquía española atravesaba tiempos difíciles; se había debilitado por las derrotas sufridas frente al imperio francés —que sometió a Fernando VII—, la promulgación de la Constitución liberal de Cádiz enojó a la clase poderosa española, y las ideas revolucionarias de estudiosos de la teoría del Estado, como Locke, Hobbes y Montesquieu, avanzaban constantemente.”<sup>71</sup>

En América. La provincia de Chiapas anunciaba con júbilo su independencia de España y su deseo de incorporarse al Imperio Mexicano, territorio que formaba parte de la Capitanía General de Guatemala. Siguiendo con la organización del imperio, los *Tratados de Córdoba* dictarían los lineamientos para formar el primer órgano político en el México independiente, tal y como refiere el Dr. José Luis Soberanes Fernández, a saber; “De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 a 7 del *Plan de Iguala* del 24 de febrero de 1824,<sup>72</sup> así como los artículos 6 a 12 de los *Tratados de Córdoba* del 24 de agosto del mismo año, desde el 22 de septiembre siguiente, hasta el 25 de febrero de 1822, nuestro país estuvo gobernado por una *Junta Provisional Gubernativa*, que además tomó el título de *Soberana*. Es decir, fue la primera autoridad política que tuvo México a partir de su Independencia.”<sup>73</sup>

En estas circunstancias políticas la Junta Provisional Gubernativa sería el primer órgano de gobierno en México, antes de la instalación de las Cortes del Imperio. Durante el proceso de gestión del órgano en cuestión, Iturbide —de forma discrecional— procedió a elegir a los miembros de la Junta Provisional Gubernativa, compuesta por “los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto, de aquellos que están designados por la opinión general, cuyo número sea bastante considerado para que la reunión de luces asegure el acierto en sus determinaciones, que serán emanaciones de la autoridad y facultades que les concedan...”<sup>74</sup>

El Emperador manifestó con relación a este particular; “Fue elegida por mí, pero no a mi arbitrio, pues quise sobre todo en su totalidad llamar a aquellos hombres de todos los partidos que disfrutaban cada uno en el suyo el mejor concepto, único medio en estos casos extraordinarios de consultar la voluntad del pueblo”.<sup>75</sup> Para

---

le devolvió la Corona a España mediante el *Tratado de Valençay* del 11 de diciembre de 1813. A su regreso a España, Fernando VII suspendió la Constitución de Cádiz mediante decreto de 1 de octubre de 1823, poniendo fin al *trienio liberal* (*período histórico en que se mantuvo vigente la Constitución de Cádiz de 1820 a 1823*), para restaurar el absolutismo, lo que la historiografía española reconoce como la *Década Ominosa* (*instauración del absolutismo de 1823 a 1833*). Mientras tanto en América, los colonos aprovechaban el debilitamiento de la corona española para luchar por su independencia.

<sup>71</sup>Citado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El federalismo. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*; 3, México, SCJN, 2011, t. III, p. 39.

<sup>72</sup>El Plan de Iguala fue proclamado por Agustín de Iturbide el 24 de febrero de 1821, en la ciudad de Iguala de la Independencia, Guerrero.

<sup>73</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Federación. Los primeros avatares constitucionales de México 1821-1824*, México, Porrúa, 2013, p. 5.

<sup>74</sup>Tratados de Córdoba del 24 de agosto de 1821, artículo 6. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 117.

<sup>75</sup>Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México*, México,

darnos una idea de la representación que conformó el primer órgano político en nuestro país, Sayeg Helú cita lo siguiente:

Los había monárquicos como Tagle, Fagoaga y Horbegoso; eclesiásticos como el Obispo de Durango; representantes de la aristocracia como el Marqués de Castañiza; antiguos insurgentes como Guadalupe Victoria, J. Ma. Izazaga y Carlos Ma. Bustamante; intelectuales de la talla de Fray Servando Teresa de Mier; antiguos diputados a las Cortes de Cádiz, como Guridi y Alcocer, liberales exaltados como Lorenzo de Zavala y junto a éstos algunos jóvenes que llevados de una irreductible inquietud, como era la de México mismo, daban sus primeros pasos en política. Era, en suma, un conjunto heterogéneo, multiforme, contradictorio e interesante.<sup>76</sup>

Explica Jorge Sayeg Helú que “México inauguraba, así, su vida soberana; con la formación de este círculo aristocrático —‘pues la aristocracia es el apoyo más seguro de las monarquías’—, indispensable para el establecimiento del Imperio, y que había representado, precisamente, uno de los motivos generadores de la lucha de 1810.”<sup>77</sup>

Es preciso señalar sobre este órgano político o círculo aristocrático —en palabras de Sayeg Helú—, gobernaría interinamente conforme a las leyes supletorias, es decir; la Constitución de Cádiz y sus leyes reglamentarias, con excepción de aquellas disposiciones que confronten a los principios y postulados contenidos en los *Tratados de Córdoba* y el *Plan de Iguala*, esto provisionalmente hasta la expedición de una Constitución Política para el Imperio Mexicano. El Dr. José Luis Soberanes Fernández en su obra *Una historia constitucional de México*, comenta sobre la Junta:

La Junta tendría las facultades que en España se habían otorgado a las Cortes, o sea de Poder Legislativo, ya que el Ejecutivo lo ejercería una Regencia (igual que en España, en la ausencia del rey), cuyos integrantes serían nombrados por aquella (recordemos que en ambos documentos citados se preveía que México sería una monarquía). El papel más importante de la Soberana Junta Provisional Gubernativa iba a ser, obviamente, convocar al Congreso Constituyente y dar las reglas para ello.<sup>78</sup>

Una vez electo a los ilustres y distinguidos hombres que asumirían la representación nacional en el Imperio Mexicano,<sup>79</sup> la junta iniciaría su primera reunión preparatoria el 22 de septiembre de 1821 con el objeto de designar a los miembros

---

UNAM-IIIJ, 2019, t. I, p. 198. [*Memoria del ilustre príncipe emperador de México hechas en su destierro*”, en Gutiérrez Casillas, SJ, José [ed.], *Papeles de don Agustín de Iturbide*. Documentos hallados recientemente, México, Tradición, 1977, p. 225.]

<sup>76</sup>Citado por Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 143. [V. Fuentes Díaz; “*Bosquejo histórico del Congreso Constituyente de 1822 a 1824*”, en *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1967, p. 586.]

<sup>77</sup>*Ibidem*, p. 142.

<sup>78</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 198.

<sup>79</sup>“La Junta estuvo finalmente integrada por: Antonio Joaquín Pérez, Obispo de Puebla, Juan de O’Donojú, jefe político superior —virrey— nombrado por España; Manuel de la Bárcena, arcediano

que la integrarían y formar las mesas de trabajo. Más tarde, una segunda ocurrió el 25 de septiembre del mismo año, para efecto de alcanzar acuerdos establecidos por las mesas, relacionadas con la propia junta y la regencia.<sup>80</sup>

A propósito, en el trabajo de investigación titulado *Y fuimos una Federación. Los primeros avatares constitucionales de México, 1821-1824*, José Luis Soberanes Fernández destaca sobre la Junta Provisional Gubernativa:

1. Que la Junta concluiría sus funciones cuando estuvieran reunidas las Cortes, es decir, el Congreso Constituyente.
2. Tendría el título de Soberana y el tratamiento de “majestad” y se integraría con cinco comisiones, de acuerdo con la división tradicional de las secretarías del despacho: Relaciones Interiores y Exteriores, Justicia y Eclesiástico, Hacienda y Guerra.
3. Que la Junta tendría las mismas facultades que la Constitución de Cádiz atribuía a las Cortes españolas, en lo que no se opusieran a los Tratados de Córdoba; entendiéndose ello con carácter provisional, hasta que el Congreso Nacional resolviera lo definitivo.
4. La Regencia tendría las mismas facultades que tuvo la Regencia española. Se le asignó el tratamiento de “alteza”.
5. Se reconocería la deuda nacional.
6. Se creaba una orden militar, que se denominó Imperial del Águila Mexicana.<sup>81</sup>

En la capital del Imperio al paso de los generales Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, después de haber recorrido la calle de San Francisco —hoy avenida Madero—, el ejército libertador de las *Tres Garantías* hacía su entrada triunfal a la Plaza Mayor de la Ciudad de México. A 300 años de la llegada de Hernán Cortés, entre gritos y aplausos de los asistentes, el 27 de septiembre de 1821 se consumaba la independencia de México, uno de los momentos más gloriosos de la historia nacional.

La Junta Provisional de Gobierno se instaló formalmente el 28 de septiembre de 1821 en el antiguo Palacio Virreinal —ahora Palacio Nacional—, y durante las primeras horas del día, “...en una sesión protocolaria; de ahí pasaron a la Catedral Metropolitana a rendir el juramento de estilo y, en el propio recinto eclesiástico, se eligió a don Agustín Iturbide como presidente de la Suprema Junta...”.<sup>82</sup>

Y por la tarde de ese día —después de un receso—, la Junta Soberana se volvió a reunir en Palacio Nacional para efecto de suscribir el *Acta de Independencia del*

---

de la Catedral de Valladolid de Michoacán; Matías Monteagudo, José Isidro Yáñez, el oidor Juan Francisco Azcárate, Juan José Espinosa de los Monteros, José María Fagoaga, Miguel Guridi y Alcocer, Miguel Cervantes y Velasco, Manuel de Heras Soto, Juan Bautista Lobo, Francisco Manuel Sánchez de Tagle, Antonio Gama, José Manuel Sartorio, Manuel Velásquez de León, Manuel Montes Argüelles, Manuel Sota Riva, Mariano Zardaneta, Ignacio García Illueca, José María Bustamante, José María Cervantes y Padilla, José Manuel Velázquez de la Cadena, Juan Horbegoso, Nicolás Campero, Pedro José Romero de Terreros, José María Echevers, Manuel Martínez Mansilla, Juan Bautista Raz y Guzmán, José María Jáuregui, Anastasio Bustamante e Isidro Ignacio Icaza.” [Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Fed...cit.*, p. 7.]

<sup>80</sup> *Idem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*, pp. 6-7.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 7.

*Imperio Mexicano*, acto seguido se eligió a los miembros que conformarían el Consejo de Regencia. Con relación al Acta, es importante mencionar que únicamente reiteraba la autonomía y libertad del Imperio Mexicano, así, de su lectura podemos destacar lo siguiente:

[Se] reconocen por inenagables y sagrados las naciones cultas de la tierra; en libertad de constituirse del modo que mas convenga á su felicidad; y con representantes que puedan manifestar su voluntad y sus designios; comienza á hacer uso de tan preciosos dones, y declara solemnemente, por medio de la Junta Suprema del Imperio, que es Nación Soberana, é independiente de la antigua España, [...] que va á constituirse con arreglo á las bases que en el Plan de Iguala y tratado de Cordoba estableció, sabiamente, el primer Gefe del Exército Imperial de las Tres Garantias; y en fin que sostendra, á todo trance, y con el sacrificio de los haberes y vidas de sus individuos, (si fuere necesario)...<sup>83</sup>

De esta manera en la misma sesión solemne del 28 de septiembre de aquel año, se procedió a nombrar a los miembros del Consejo de Regencia, en otras palabras, a quienes asumirían el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en principio se atendió a lo dispuesto por el artículo 11 de los *Tratados de Córdoba*, mismo que disponía lo siguiente; “La Junta Provisional de Gobierno nombrará, en seguida de la elección de su presidente, una regencia compuesta de tres personas, de su seno o fuera de él, en quien resida el Poder Ejecutivo y que gobierne en nombre del monarca hasta que éste empuñe el cetro del imperio.”<sup>84</sup>

Contraviniendo a todas luces lo dispuesto por el numeral 11 del tratado en cuestión, se estimó que sería más conveniente que el referido cuerpo colegiado se integrase por cinco miembros —en lugar de tres—, de esta forma se eligieron a los individuos del Consejo de Regencia, naturalmente por el Sr. Agustín de Iturbide —quien no paraba en elogios—,<sup>85</sup> Juan O’Donojú (*como presidente de la Regencia*), Manuel de la Bárcena, José Isidro Yáñez y Manuel Velázquez de León.

Desafortunadamente a los pocos días de la designación de Juan O’Donojú, este falleció,<sup>86</sup> lo que obligó a Iturbide a elegir a don Antonio Joaquín Pérez obispo de Puebla como nuevo presidente de dicho órgano. Nos explica José Luis Soberanes Fernández sobre los miembros de la Junta Soberana Gubernativa que:

[S]e siguieron reuniendo prácticamente todos los días. Indiscutiblemente, el asunto más importante era la expedición de la convocatoria al Constituyente, cuya discusión se inició hasta el 23 de octubre de 1821, cuando la “Comisión

---

<sup>83</sup>Acta de Independencia del Imperio Mexicano del 28 de septiembre de 1821. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 122-123.

<sup>84</sup>Tratados de Córdoba, artículo 11. *Ibidem*, pp. 117-118.

<sup>85</sup>Iturbide fue electo como presidente del Consejo de Regencia, sin embargo, afirma el Dr. Jorge Sayeg Helú que debido a la duplicidad de cargos presidenciales que concurrían en la persona de Iturbide, se designó al Obispo de Puebla como presidente. [Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 142.]

<sup>86</sup>Falleció el 8 de octubre de 1821, en la Ciudad de México por complicaciones de salud.

sobre convocatoria de Córtes” (integrada por Monteagudo, Martínez Mansilla, Horbegoso, Maldonado, Velázquez de la Cadena, Sartorio e Icaza) presentó el dictamen respectivo, a lo cual el Pleno acordó que el debate fuera el 30 del mismo mes.<sup>87</sup>

No obstante, a petición del secretario de Relaciones Exteriores e Interiores José Manuel de Herrera, se acordó posponer su resolución. Lo anterior, hasta que se tuviera el dictamen respectivo del proyecto de convocatoria que presentaría la Regencia, lo cual ocurrió hasta el 6 de noviembre de 1821 e inició su discusión un día más tarde.<sup>88</sup> En las deliberaciones el principal problema fue; ¿cómo serían electos los diputados que conformarían las Cortes?

Es así que el conflicto que se presentaba no sólo era de fondo sino de naturaleza técnico y jurídico, recordemos que las leyes españolas seguían vigentes en nuestro país, lo que sin duda dificultaban la labor de expedir una convocatoria a Cortes. Con relación a la problemática existían dos propuestas, a saber; 1) la elección indirecta basada en el sistema gaditano, y 2) la propuesta de Iturbide, la cual era “...una compleja combinación de representación corporativa y el número de partidos en cada provincia”,<sup>89</sup> esta última sería impuesta en contra de la voluntad general.<sup>90</sup>

Nos explica José Luis Soberanes Fernández las consecuencias que tuvo la decisión de Iturbide; “Esta última se impuso, a pesar de que la opinión mayoritaria de la Junta era la otra y, por lo mismo, se produjo un desequilibrio regional y descontento en las provincias, lo que a la larga le costaría la existencia misma a este primer Congreso Constituyente, puesto que ésa fue la razón que se arguyó para clausurar el primer Constituyente y convocar uno nuevo.”<sup>91</sup>

Huelga lo anterior, el 27 de noviembre de 1821 se publicó en la Gaceta del Imperio la convocatoria para integrar al Congreso Nacional Constituyente, que claramente señalaba en el numeral primero:

1.— El día 16 del próximo mes de Diciembre se publicará por bando en los pueblos del imperio que tengan ayuntamiento, señalando el 21 para la elección de electores que han de nombrar todos los alcaldes, regidores, y síndicos, conforme al reglamento de las Cortes de España de 23 de Mayo de 1812: el 24 se verificará la elección, é inmediatamente el ayuntamiento anterior pondrá en posesion al nuevo de los respectivos empleos. [...].<sup>92</sup>

La elección para diputados fue un proceso bastante complejo —comenta el Dr.

---

<sup>87</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Fed... cit.*, p. 8.

<sup>88</sup>*Idem.*

<sup>89</sup>*Ibidem*, p. 10.

<sup>90</sup>*Idem.*

<sup>91</sup>*Idem.*

<sup>92</sup>Decreto publicado en la Gaceta Imperial Extraordinaria de México del 27 de noviembre de 1821, sobre convocatoria a Cortes, artículo 1. [“Gaceta del Gobierno Imperial de México”. (1821). México: Imprenta Imperial de D. Alejandro Valdés; Imprenta Imperial, Imprenta del Supremo Gobierno. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/970893>]

José Luis Soberanes Fernández—, el cual se realizó mediante un sistema de elecciones indirecto en tres grados, sistema heredado de la Constitución Española de Cádiz.<sup>93</sup>

Menciona el político e historiador Lucas Alamán sobre la convocatoria a Cortes que; “El número de diputados debía ser de 162 con 29 suplentes, según el estado que se publicó con la convocatoria, en la proporción de dos por cada tres partidos, entendiéndose por tales las subdelegaciones, mientras se hacía la división del territorio, además de los que debiesen nombrar Chiapas y las provincias de Guatemala unidas al imperio, en la misma proporción.”<sup>94</sup>

A pesar de lo complejo del sistema electoral el artículo 13 del decreto a convocatoria a Cortes,<sup>95</sup> establecía que los diputados electos debían reunirse en la capital del Imperio —ahora Ciudad de México—, el día 13 de febrero de 1822, para más tardar el 15 de ese mes y año, la junta estuviera en aptitud de revisar las credenciales de los diputados, e instalar el Congreso el 24, como arguye Lucas Alamán:

Los diputados debían estar en Méjico el 15 de Febrero para instalar el congreso el 24, aniversario del plan de Iguala, el cual luego que estuviese reunido, había de dividirse en dos salas, cada una con igual número de diputados y facultades, revisando la una todas las deliberaciones y leyes constitucionales que fuesen propuestas por la otra, y aunque en la convocatoria no se dice como se había de hacer esta división, en la sesión del 10 de Noviembre se había acordado, que se verificase por sorteo en cada una de las respectivas clases.<sup>96</sup>

Independientemente del extraño proceso de elección de los diputados todo marchó conforme a lo dispuesto en la convocatoria a Cortes, a propósito, José Luis Soberanes Fernández comenta sobre los comicios que fueron desproporcionales, en virtud a que la fórmula no había tomado en cuenta el último censo poblacional, lo que causó que localidades con mayor densidad de población tuvieran menor representación que otros ayuntamientos más pequeños, pero con más escaños al Congreso.<sup>97</sup>

No obstante lo anterior, el Congreso se instaló formalmente el 24 de febrero de 1822, exactamente en el primer aniversario del *Plan de Iguala* con el propósito de iniciar sus trabajos legislativos. Lucas Alamán en su obra *Historia de Méjico. Desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, nos describe brevemente aquel día memorable:

Al amanecer el 24 de Febrero de 1822, el estrépito de la artillería y el festivo repique general de campanas, anunciaron a los habitantes de Méjico que en aquel día, en que se cumplía el año del principio de la revolución en Iguala, iba a instalarse el congreso convocado en virtud del plan proclamado en aquel pueblo, de cuya sabiduría se esperaba que consolidaría la independencia que

---

<sup>93</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Fed...cit.*, p. 10.

<sup>94</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méjico...cit.*, t. III, p. 154.

<sup>95</sup>De fecha 27 de noviembre de 1821.

<sup>96</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méjico...cit.*, t. III, p. 154.

<sup>97</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Fed...cit.*, pp. 11-12.

había sido el fruto de aquel movimiento, asentando el gobierno sobre tales bases que pudiera el imperio prometerse estabilidad, y la nación que lo formaba orden y duradera prosperidad.<sup>98</sup>

En la práctica política los grupos parlamentarios estaban lejos de llegar a un consenso, la razón fue debido a que, por una parte, existía una marcada división ideológica, y por otra, a la falta de experiencia de algunos miembros del Congreso, lo que resultaba ser un binomio peligroso para el desastre.

Nos explica José Luis Soberanes Fernández que; “La falta de experiencia de los diputados hizo que se enfrascaran en discusiones irrelevantes y que no entraran al fondo real de la cuestión, que era determinar si México sería una república o una monarquía, y en último caso, si en efecto se invitaría a ocupar el trono a un príncipe Borbón o se adoptaba otra solución dinástica, lo cual, por otro lado, no podían hacer, pues habían jurado el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba*, ambos de naturaleza monárquica.”<sup>99</sup>

Las expresiones liberales se inclinaban por instaurar un sistema republicano, mientras que los conservadores eran partidarios de Iturbide, y los borbonistas, estos últimos insistían en regresar a la monarquía española bajo los mismos términos que establecían originalmente los documentos jurídicos citados previamente.

La lucha misma causó desacuerdos y hasta cierto punto violencia entre los grupos al interior del Congreso. Al respecto, es importante mencionar que igual de mala fue la relación entre los grupos parlamentarios e Iturbide.

Las diferencias alcanzaron su punto más peligroso el 18 de mayo de ese año, simpatizantes de Iturbide dirigidos por los generales Pío Marcha y Epitacio Sánchez, tomaron las armas con el regimiento de Celaya —antiguo ejército de Iturbide—; y junto a una muchedumbre recorrieron las calles de la capital.

Miguel de Beruete relata en su diario lo ocurrido aquella noche del 18 de mayo de 1822; “... [el pueblo] gritó toda la noche: ¡mueran los chaquetas! ¡Muera el Congreso! ¡Mueran los Gachupines! ¡Mueran los serviles! ¡Muera el despotismo! ¡Viva Agustín I y mueran los que se opongan!”<sup>100</sup>

Producto de la presión social y militar ocasionada por el motín, el “...Congreso cedió a la violencia que a una ejercían sobre él las milicias sobornadas y un populacho inconsciente; pero a la vez que, conformándose con la imposición del motín, declaraba emperador a Iturbide...”.<sup>101</sup> Lo que ocurrió mediante un acto solemne celebrado en la Catedral Metropolitana el 29 de julio de 1822, más tarde, Emilio Rabasa lo calificaría como un acto ridículo, en su obra *La Constitución y la dictadura*.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méjico...cit.*, t. III, p. 189.

<sup>99</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 2014, p. 135.

<sup>100</sup>Citado en Galeana, Patricia (comp.), *México...cit.*, p. 68. [Miguel de Beruete, *Elevación y caída del emperador Iturbide*, transcripción y prólogo de Andrés Henestrosa, México, edición particular, 1974, p. 24.]

<sup>101</sup>Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, 10a. ed., Porrúa, 2011, p. 3.

<sup>102</sup>Rabasa considera como un acto ridículo al ritual de coronación de Iturbide y como un absurdo

Refiere José Luis Soberanes Fernández que; “Las relaciones entre el Congreso y el emperador empeoraron, por lo que éste disolvió a aquél la madrugada del 31 de octubre y procedió a nombrar una Junta Nacional Instituyente compuesta por los diputados que le eran leales. Dicha Junta quedó instalada el 2 de noviembre y fue disuelta el 6 de marzo de 1823. Esta Junta expidió el Reglamento Político Provisional del Imperio el 18 de diciembre de 1822...”<sup>103</sup>, en tanto se pudiera expedir la constitución.

Relacionado a la Junta Nacional Instituyente arguye Felipe Tena que, dicho órgano se integró por un reducido número de diputados del antiguo Congreso, y con una representación mínima expidió el referido reglamento,<sup>104</sup> al manifestar que; “El nuevo organismo aprobó en febrero de 23, por 21 votos contra 17, el *Reglamento Provisional del Imperio*, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución y bajo cuya modesta denominación —al decir de Zavala, citado por Bocanegra— se trataba de dar en realidad una constitución formal a la nación.”<sup>105</sup>

Siguiendo la misma línea de pensamiento que Felipe Tena, bastó con la votación de 21 miembros de la Junta para expedir el referido reglamento, aprobado hasta el 23 de febrero de 1823.<sup>106</sup> El reglamento en cuestión establecía como forma de gobierno en nuestro país una monarquía constitucional, representativa y hereditaria, con el nombre de *Imperio mexicano*.<sup>107</sup> Y para el ejercicio del poder, las funciones del gobierno imperial se dividían en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo el Emperador Iturbide, titular del primero y jefe Supremo de Estado.<sup>108</sup>

Para llevar a cabo la administración pública y despacho de los asuntos del Imperio, el Emperador sería auxiliado por cuatro ministros (*ahora secretarios de Estado*), a saber; 1) del Interior y de Relaciones Exteriores, 2) de Justicia y de negocios Eclesiásticos, 3) de Hacienda, y 4) de Guerra y Marina.<sup>109</sup>

Adicionalmente, el Ejecutivo se componía de una Regencia y un Consejo de Estado —círculo aristocrático en palabras Jorge Sayeg Helú—. <sup>110</sup> La primera estaba formada de uno, o hasta tres individuos de mayor confianza del Emperador, cabe destacar que el príncipe heredero sería uno de sus miembros, tendría el mismo número de suplentes, y su función sería ejercer interinamente como Ejecutivo en ausencia del monarca; en los casos de muerte, impotencia física o moral, hasta que el heredero alcanzara la mayoría de edad —que cumpliera los 18 años— y pudiese

---

a su imperio, de esta manera sostiene que los absurdos políticos sólo pueden mantenerse por medio de la fuerza. *Ibidem*, p. 4.

<sup>103</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, p. 136.

<sup>104</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 122.

<sup>105</sup>*Idem*.

<sup>106</sup>*Idem*.

<sup>107</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, artículo 5. *Ibidem*, p. 126.

<sup>108</sup>Mientras que en la Constitución Española de Cádiz organizaba su gobierno en una Monarquía moderada hereditaria. Además, para el ejercicio del poder las funciones eran divididas en tres partes; el ejecutivo reside en el Rey, el legislativo en las Cortes (*su función era crear las leyes*), y el judicial en los tribunales, artículos 15, 16 y 17. *Ibidem*, p. 62.

<sup>109</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, artículo 32. *Ibidem*, p. 133.

<sup>110</sup>Grupos políticos formados por amigos y cercanos del Emperador, citado previamente.

gobernar. Por otra parte, el Consejo de Estado se formaría por el número de individuos que tuviese por establecido el Congreso y su función era otorgar dictámenes en los asuntos que el Emperador así solicite (*dar consejos y opiniones*).

Al interior del Imperio cada capital de provincia tendría un jefe Superior Político nombrado por el Emperador, quien sería la máxima autoridad de su respectivo territorio (*organizado para su administración en ayuntamientos*); "...cuyo principal objeto es el sostén del orden social y de la tranquilidad pública, usará de todas sus facultades para prevenir el crimen y sostener la libertad, la propiedad y la seguridad individual."<sup>111</sup> Además, el jefe Superior de cada provincia sería el encargado de exigir a sus ayuntamientos —por medio de sus Alcaldes, Regidores y Síndicos—, el cumplimiento exacto de sus obligaciones de conformidad con las leyes vigentes.

En lo que toca al Legislativo residiría temporalmente en el mismo órgano político que expidió el Reglamento, es decir; la Junta Nacional Instituyente (*artículo 25*), y este, en lo sucesivo, se conformaría por vocales, cabe destacar que no especificó el número de miembros en virtud de que se asume serían los mismos.

La Junta tendría un papel importante para el Imperio y partiendo de las bases orgánicas del mismo, su labor sería expedir una constitución, previo a ello, elaborar la convocatoria que debía incluir la representación nacional necesaria para su expedición, así como una ley orgánica que determine el modo en la que habría de discutirse, decretarse y sancionarse el aludido documento.<sup>112</sup>

El Poder Judicial se conformaría por los tribunales, jueces de primera instancia, magistrados de segunda instancia, y por último, nueve ministros que integrarían al Supremo Tribunal de Justicia con residencia en la capital; este último sería el Máximo Tribunal del Imperio, todos ellos con facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que sean controvertidos mediante juicio.<sup>113</sup> A lo anterior hay que añadir que el reglamento reconocía expresamente los derechos humanos de libertad, seguridad e igualdad jurídica, entre otros.<sup>114</sup>

### **1.2.1. Breves reflexiones sobre la responsabilidad política en el Reglamento del Imperio**

Podemos decir que la Junta Nacional Instituyente expidió el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano —de fecha 18 de diciembre de 1822—,<sup>115</sup> con dos propósitos principales; el primero fue dejar sin efectos jurídicos la Constitución Española de Cádiz,<sup>116</sup> cuyas disposiciones continuaban vigentes, y por otra, otorgar cierto aspecto de legalidad al régimen, tal y como refiere Jorge Sayeg Helú.<sup>117</sup>

---

<sup>111</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, artículo 48. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 136.

<sup>112</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, artículo 25. *Ibidem*, pp. 129-131.

<sup>113</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, artículo 55. *Ibidem*, p. 137.

<sup>114</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822, artículo 9. *Ibidem*, p. 127.

<sup>115</sup>El Reglamento se compuso de 100 artículos y fue aprobado el 23 de febrero de 1822.

<sup>116</sup>**Anexo 1.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de la Monarquía Española (*18 de marzo de 1812*).

<sup>117</sup>Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 146.

Es importante mencionar que el reglamento es un documento poco estudiado por los investigadores y juristas de nuestro país, en gran medida a que se trataba de un ordenamiento de transición política, pero también, a la controversia que existe en torno a su vigencia en México.

Impuesto por Iturbide.<sup>118</sup> El reglamento era una medida temporal hasta la expedición de una constitución definitiva para el Imperio. Como era sabido por el Emperador, el documento en cuestión no podría tener otra categoría, ya que habría de cumplirse con ciertos requisitos y formalidades para expedir una Ley Fundamental. El más significativo de los requisitos era ser expedido por un cuerpo político con representación nacional e investido como constituyente, de ahí que el reglamento bajo su modesta denominación —en palabras de Zavala—,<sup>119</sup> no alcanzó ese carácter formal de constitución.

Huelga lo anterior, la importancia que guarda el referido reglamento es debido a que albergaba un sistema de responsabilidad para los servidores públicos que estaba contenido en los artículos 27, 28, 29, 60, 62, 63, 64, 79 y 80 del documento en cuestión, y que a propósito, era sumamente confuso e incompleto.<sup>120</sup> En cuanto a la influencia, tuvo como referente el sistema de responsabilidad política de la Constitución Gaditana del 18 de marzo de 1812,<sup>121</sup> y en el juicio de residencia.<sup>122</sup>

Relacionado a este último Ana Elena Fierro menciona que; “El juicio de Residencia fue un procedimiento cuasi judicial del derecho castellano e indiano, cuyo objetivo era la revisión del desempeño de un cargo público cuando la encomienda había finalizado. A través de edictos se convocaba a la población para que denunciara abusos o malos manejos por parte del funcionario residenciado.”<sup>123</sup>

El juicio de residencia del derecho castellano e indiano sufriría diversas modificaciones a lo largo del tiempo, influyendo en gran medida en el sistema de responsabilidad política de nuestro país, principalmente en dos momentos; a finales del régimen colonial en la Constitución de Apatzingán de 1814 (*Tribunal de Residencia*),<sup>124</sup> y

---

<sup>118</sup>El Dr. José Luis Soberanes Fernández comenta; “Lo primero que nos llama la atención de este Reglamento es que en las Bases Orgánicas que expidió el propio Iturbide no se hubiera atribuido a la Junta la facultad de aprobar ningún reglamento provisional del Imperio.” *Y fuimos una Fed...cit.*, p. 43.

<sup>119</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 122.

<sup>120</sup>**Anexo 2.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (*18 de diciembre de 1822*).

<sup>121</sup>La Constitución fue expedida por las Cortes de Cádiz España (*jurada el 19 de marzo de 1812*), rigió a la Nueva España durante dos periodos; de 1812-1814 y 1820-1821.

<sup>122</sup>De la misma manera, el Reglamento Provisional conservaba el antiguo sistema de fueros militares y eclesiásticos heredados de la Corona Española, en los artículos 4, 57, 59 y 60.

<sup>123</sup>Fierro, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 53.

<sup>124</sup>El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, establecía la formación de un Tribunal de Residencia compuesto por siete jueces para conocer de las infracciones de los individuos del Congreso, de los miembros del Supremo Gobierno y de los del Supremo Tribunal de Justicia. El órgano jurisdiccional en cuestión se formaría en el plazo de un mes para conocer de las acusaciones y una vez concluida su labor, sería disuelto. Los juicios serían sustanciados en el plazo de tres meses, y en caso de no haberse dictado sentencia o concluido el procedimiento,

después de su independencia en el Reglamento Provisional del Imperio de 1822.

Ahora bien, sí partimos del estudio comparado entre los sistemas de responsabilidad; 1) de la Constitución Española de Cádiz de 1812, y 2) del Reglamento Provisional de 1822, sobresale la figura del Rey en España y la del Emperador en el Imperio mexicano.<sup>125</sup> Al respecto, es importante mencionar que ambos fungían como jefes de Estado y su labor principal era la de ejecutar las leyes, naturalmente entre las monarquías de la época las figuras en cuestión estaban exentas de toda responsabilidad —su persona era sagrada e inviolable—.

En tales circunstancias y por tratarse de dos monarcas no existía un procedimiento especial, juicio político o de residencia contra ellos,<sup>126</sup> incluso, en el caso particular del imperio mexicano la responsabilidad del Emperador recaía en los secretarios de Estado (*también llamados ministros*), aún y cuando hubiese derivado del cumplimiento de una orden superior, es decir; del titular del Ejecutivo.

Lo que implicaba la total inmunidad por parte del Emperador y la absoluta discrecionalidad para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios de Estado, al referir que “...soló sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.”<sup>127</sup>

Entre las atribuciones del Emperador se encontraba la de nombrar y separar libremente a sus ministros para efecto de realizar la administración pública.<sup>128</sup> Asimismo, y en contraposición a dicha facultad también tenía como límite o impedimento, entre muchas otras, la de privar de la libertad —incluso a sus ministros o secretarios del despacho—, aún y cuando sean responsables de algún delito, sólo con salvedad de aquellos casos en que se ponga en riesgo la seguridad del Estado.

Para este último caso el Emperador podría ordenar el arresto de cualquier individuo —presuntiva y discrecionalmente— siempre que considere o estime que un acto atenta contra la seguridad del Estado; por otra parte, en los demás supuestos, debía expedir las ordenes respectivas dentro del término de 15 días y una vez arrestado, el detenido debía ser puesto a disposición del tribunal. No obstante la omisión, tampoco era una causal de responsabilidad en los términos del artículo 79, número décimo del referido reglamento.<sup>129</sup> Es preciso señalar que el Emperador estaba exento de to-

---

el acusado sería absuelto. Las sentencias serían remitidas al Supremo Gobierno para que fueran publicadas y haga ejecutar por medio del jefe o tribunal que según correspondiera. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, artículos 212, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230 y 231. [Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 865.]

<sup>125</sup>En México se trataba de una monarquía de nueva creación, por otra parte, en España estaba asociada a la antigua Corona de los Reyes Católicos; Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla.

<sup>126</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, artículo 168. [Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 80.] Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, artículo 29. [*Ibidem*, p. 132.]

<sup>127</sup>Reglamento Provisional del Imperio, artículo 29. *Ibidem*, p. 132.

<sup>128</sup>Reglamento Provisional del Imperio, artículo 30, fracción Decimoctava. *Ibidem*, p. 133.

<sup>129</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, artículo 79, número décimo: “Cuando de orden del Emperador se proceda al arresto de alguno, en el caso que designa el Artículo 31 de este reglamento, y no se suelte ni entregue a tribunal competente en los quince días que allí mismo se expresa, podrá el arrestado ocurrir a este tribunal, que si calificare justo y conveniente tal arresto por el interés del estado, pronunciará el siguiente decreto: «Queda a esta parte salvo el segundo

da responsabilidad, en contraposición a ello existía un procedimiento para sancionar a los secretarios del despacho, mismo que era discrecional y confuso. Relacionado al procedimiento la ley mencionaba lo siguiente, a saber:

Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1822:

Del Supremo Tribunal de Justicia:

**Artículo 79.**— Observará también este tribunal en lo que le toca, la citada ley de 9 de octubre, y además: [...]

**Primero:** Dirimirá todas las competencias de las audiencias.

**Segundo:** *Juzgará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar á exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después.*

**Tercero:** Conocerá de todas las causas de suspensión y separación de los Consejeros de Estado y los magistrados de las audiencias;

**Cuarto:** *Juzgará las criminales (sic) de los Secretarios de Estado y del despacho, de los Consejeros de Estado, y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instruirá el jefe político más inmediato para remitirlo a este tribunal.*

**Quinto.** Igualmente conocerá de todas las causas criminales y civiles de los individuos del cuerpo legislativo por arreglo al art. 28 de este reglamento y con suplicación al mismo tribunal.

**Sexto:** *Conocerá de la residencia de todo funcionario público sujeto á ella por las leyes;* de todos los asuntos contenciosos de patronato imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la corte.

**Séptimo:** De los de nulidad que se interpongan contra sentencias pronunciadas en última instancia, para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y de hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados que la pronunciaron. [...].<sup>130</sup> [Énfasis propios]

Del análisis efectuado al Reglamento Provisional del Imperio el artículo 79 es el único que refiere a la forma en la que se haría efectiva la responsabilidad, ciertamente no corresponde a un procedimiento como tal, sino a las facultades que tendría el Máximo Tribunal del Imperio para conocer sobre las causas de los funcionarios.

Tal y como se puede observar del artículo en cuestión existen algunos aspectos que no fueron debidamente regulados, por ejemplo, en el numeral segundo; ¿quiénes podrían interponer la queja de parte? y ¿en qué momento?, ¿durante el cargo?, un año después, dos años, tres años....

Otro tema importante sobre la queja era que hacía referencia a una declaración para exigir la responsabilidad, aquí cabe cuestionarnos; ¿quién haría dicha declaratoria de haber lugar?, o bien, ¿sería por el mismo hecho de presentar la queja?, no menos importante era; ¿sí existía alguna especie de fuero o inmunidad?

---

recurso en el término de la ley, y el arrestado podrá usar de él ante el mismo tribunal, si pasados quince días no se ha hecho la consignación a su juez respectivo»;" *Ibidem*, pp. 140-141.

<sup>130</sup> *Idem*.

Las interrogaciones continúan, por ejemplo; ¿por qué delitos se podría presentar la queja?, ¿por responsabilidad administrativa, civil, penal, política (*oficial*)...?, otro aspecto que causa ruido es; ¿a qué se refería con exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después?, acaso se refería al numeral tercero, al cuarto, o bien, ¿a otro artículo o disposición?

Ahora bien, tampoco señala el numeral segundo; ¿cómo sería sustanciado el procedimiento?, ¿quién sería el encargado de hacer la declaración de haber lugar a exigir la responsabilidad?, ¿sí el mismo tribunal haría la declaración de procedencia y dictaría sentencia?, ¿sería seguido por un juicio de residencia o mediante un procedimiento administrativo instruido por medio del jefe Político Superior?, o bien, por el Emperador.

Todas estas cuestiones nos hacen pensar que existía mucha confusión en el procedimiento. En cuanto al numeral tercero nos formulamos otras más; ¿el proceso sería instruido en forma administrativa o como parte del judicial?, ¿sería mediante denuncia o queja ante el jefe Político Superior, o bien, ante el tribunal?... y así podemos seguirnos.

En el fondo existía una mala redacción de las disposiciones en cuestión, otro aspecto que no ayudó mucho fue que los jefes Políticos Superiores de las Provincias eran la máxima autoridad de su territorio y, por lo tanto, agrupaban un cúmulo importante de facultades discrecionales, lo cual era peligroso para aquella época y volvía confuso los procedimientos en cuestión. No obstante lo anterior, creemos que el numeral segundo y cuarto del artículo 79 del Reglamento, intentó hacer una distinción entre los delitos oficiales mediante queja, y las causas civiles y criminales que podrían incurrir los funcionarios y servidores públicos del imperio, mediante un procedimiento instruido por el jefe Político Superior más inmediato, para remitirlo al Supremo Tribunal de Justicia.

En este orden de ideas, no existen elementos que nos permitan confirmar la existencia de las figuras objeto de estudio bajo aquella máxima del derecho y que reza; “*UBI LEX VOLUIT DIXIT, UBI VOLUIT TACUIT.*”<sup>131</sup> Por lo tanto, se vuelve complejo determinar la existencia de figuras jurídicas como; el fuero para delitos en materia penal o de las causas civiles de los funcionarios de alto nivel (*con salvedad del Emperador*), así como los procedimientos de desafuero y juicio político para retirar dichas inmunidades, toda vez que la ley no expresaba con claridad su sistema de responsabilidad, manteniendo disposiciones confusas que sólo muestran escuetas pinceladas de su funcionamiento y diseño institucional.

Habría que advertir que la falta de claridad y de precisión de los términos permitía una amplia discrecionalidad al momento de hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho o ministros, pero como insistimos, se trataba de un documento provisional y de transición política.

Por otra parte, la legislación española de Cádiz se tomó con mayor seriedad la

---

<sup>131</sup>Traducción; “*Cuando la ley quiere, lo dice; cuando no lo quiere, guarda silencio.*” Cisneros Farías, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos. Una compilación sencilla de términos jurídicos*, México, UNAM-IIJ, 2003, p. 125.

responsabilidad de los secretarios del despacho, misma que se podía hacer efectiva mediante los artículos 228, 229 y 261 de la Constitución Política Española de 1812, de los cuales se apreciaba una mejor técnica jurídica.

*Grosso modo*, las Cortes en España —órgano político encargado de elaborar las leyes— debían declarar que había lugar a la formación de causa mediante decreto, ocurrido lo anterior, el funcionario era suspendido y en consecuencia, las documentales referentes al procedimiento de desafuero eran remitidas al Supremo Tribunal de Justicia para que sustancie y resuelva conforme a las leyes vigentes.<sup>132</sup>

En cuanto a los miembros del cuerpo legislativo los diputados en España gozaban de inmunidad absoluta por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones, al mismo tiempo disponían de fuero contra los procesos del orden civil y penal, una vez retirada dicha inmunidad, las causas eran del conocimiento del Tribunal Supremo de Justicia.<sup>133</sup> Mientras que los vocales de la Junta Nacional del Imperio mexicano tenían como prerrogativa la inviolabilidad por opiniones; y en las causas civiles y penales eran del conocimiento del Tribunal Supremo de Justicia (*Reglamento, artículos 27, 28 y 79*).<sup>134</sup> Ahora bien, para puntualizar las diferencias entre el sistema de Cádiz y el Imperio mexicano, destacamos lo siguiente:

- En España la responsabilidad se hacía efectiva mediante un órgano mixto, para ello, una vez que se emitía la formación de causa por el órgano político (*Cuerpo Legislativo*), por el mismo hecho el servidor público era separado del cargo (*desaforado*) e inmediatamente era puesto a disposición del Supremo Tribunal de Justicia (*parte jurisdiccional*) para que emita sentencia de conformidad con las leyes vigentes.<sup>135</sup>
- En el Imperio mexicano la responsabilidad se hacía efectiva mediante un órgano jurisdiccional denominado; Supremo Tribunal de Justicia, quien conocía de las quejas sobre las causas de responsabilidad, así como de los procesos civiles y penales instruidas por el Jefe Político Superior más inmediato, para acto seguido, emitir sentencia.<sup>136</sup>

Podemos observar que en ambos sistemas el Supremo Tribunal de Justicia era el encargado de resolver y emitir la correspondiente sentencia, tomando en consideración todos los elementos y la gravedad del delito, algo semejante ocurría con la competencia —curiosamente eran muy similares—, pero con algunos arreglos jurídicos.

En *sentido lato* destacamos sus similitudes y que eran; 1) juzgar a los secretarios de Estado y del despacho cuando existía responsabilidad, 2) conocer de las causas de suspensión y separación de los Consejeros de Estado, y de los magistrados de las audiencias, 3) conocer de las causas criminales y civiles de los miembros del

---

<sup>132</sup>Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, artículos 228 y 229. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>133</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, artículo 128. *Ibidem*, p. 74.

<sup>134</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano de 1812. *Ibidem*, pp. 131 y 140.

<sup>135</sup>Constitución Política de la Monarquía Española, artículo 261. *Ibidem*, pp. 90-91.

<sup>136</sup>Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, artículo 79. *Ibidem*, p. 140.

legislativo, y 4) conocer de los procedimientos de residencia de los funcionarios y servidores públicos de conformidad con las leyes vigentes, entre otros.<sup>137</sup>

Ahora bien, en lo que toca a la responsabilidad de los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, la Constitución de Cádiz disponía de la intervención de las Cortes para que, por su conducto, decretara la formación a causa —o desafuero— y acto seguido, integraba un órgano jurisdiccional compuesto por nueve jueces que eran elegidos por suerte de un número doble.<sup>138</sup>

El Reglamento del Imperio mexicano también otorgaba un tratamiento especial para estos funcionarios judiciales (*ministros*), para tal efecto se integraba un tribunal mixto compuesto por letrados del cuerpo Ejecutivo y Legislativo de conformidad con el artículo 80 del documento en cuestión:

Reglamento Provisional del Imperio de 1822:

**Artículo 80.**— En caso de acusación ó queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador, *que dará orden de que se reúna luego otro tribunal compuesto del letrado de más edad que hubiere en el cuerpo legislativo: del consejero de estado, también letrado más antiguo: del regente ó decano de la audiencia de esta corte: del rector del colegio de abogados, y del letrado de más edad que hubiere en la diputación provincial.* Si no hay alguno, del catedrático jubilado ó profesor de derecho más antiguo de la universidad de esta corte que no sea eclesiástico.<sup>139</sup> [Énfasis propios]

Un tema que persiste en la academia y que sigue generando mucha discrepancia de opiniones, es el relacionado con la vigencia del Reglamento Provisional del Imperio Mexicano. Algunos autores sostienen que el proyecto expedido el 18 de diciembre de 1822, fue aprobado por la Junta el 23 de febrero de 1823, y que entró en vigor por un breve periodo hasta que finalmente se declaró nulo por el Congreso durante la sesión del 7 de abril de 1823.<sup>140</sup>

Para el Dr. José Luis Soberanes Fernández en su trabajo de investigación *Y fuimos una Federación. Los primeros avatares constitucionales de México, 1821-1824*, coincide con José Barragán Barragán al afirmar que el reglamento nunca se terminó de aprobar, en virtud de lo siguiente:

En el *Diario de la Junta Nacional Instituyente del Imperio Mexicano* consta que se formó al interior de la Junta una Comisión para redactar el proyecto en cuestión, la cual estaba integrada por Toribio González, además de Antonio J. Valdés y Ramón Martínez de los Ríos. Éstos, a su vez, eran miembros de la Comisión de Constitución y Convocatoria; con ello, pensamos, quizá hubiera sido una subcomisión de ésta. Pues bien, esta Comisión especial para

---

<sup>137</sup> Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, en el artículo 261. [*Ibidem*, pp. 90-91.] Y en el Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, artículo 79. [*Ibidem*, pp. 140-141.]

<sup>138</sup> Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, artículo 261. *Ibidem*, pp. 90-91.

<sup>139</sup> Reglamento Provisional del Imperio Mexicano, artículo 80. *Ibidem*, p. 141.

<sup>140</sup> Durante la misma sesión fueron declarados nulos los *Tratados de Córdoba* y el *Plan de Iguala*, ambos de 1821.

el reglamento concluyó su trabajo el 18 de diciembre de 1822, lo presentó el 31 del mismo mes, fue mandado imprimir y comenzado a discutir el 10 de enero de 1823. Como demuestra José Barragán, el Reglamento Provisional del Imperio nunca se acabó de aprobar, aunque hay opiniones en sentido afirmativo; el caso es que el cuartelazo de Casa Mata triunfó antes.<sup>141</sup>

En este orden de ideas coincidimos con los Doctores José Luis Soberanes Fernández y José Barragán Barragán, en el sentido de que, con independencia de que se haya concluido la discusión del proyecto o no, o bien, si todas las cuestiones se discutieron en la misma sesión (*en lo particular*); finalmente, el reglamento fue aprobado en lo general el 14 de febrero de 1823.<sup>142</sup>

Agrega el Dr. José Luis Soberanes Fernández sobre la aprobación en lo general del Proyecto, que; “En efecto, el 10 de enero se presentó el *Proyecto de Reglamento*, se empezaron a discutir esas cuestiones. El 14 de febrero de 1823, se votó si estaba discutido suficientemente el asunto y, por consecuencia, si se aprobaba en lo general dicho Proyecto; votaron afirmativamente 21 miembros de la Junta, frente a 16 que votaron por la negativa, entendieron que estaba aprobado en lo general.”<sup>143</sup>

Huelga lo anterior, de haber entrado en vigor el documento con la votación del proyecto en lo general, hubiese tenido una vigencia muy breve, de ser el caso, habría sido del 23 de febrero de 1823, hasta su declaración formal de nulidad por el Congreso durante la sesión del 7 de abril del mismo año; e incluso, en la práctica mucho tiempo antes con el triunfo del *Plan de Casa Mata (del 1 de marzo de 1823)*.

### 1.3. La caída del Imperio de Iturbide

Tan pronto se instauró el Imperio, éste se derrumbó. Nos explica don Emilio Rabasa que, “. . . Iturbide destruyó todo principio de autoridad suprema y quitó los fundamentos de la suya propia, primero atentando contra la representación investida del poder nacional y después usurpando ese poder para la investidura de una asamblea sin origen legal ni autoridad alguna.”<sup>144</sup>

A la fórmula se sumarían otros insurgentes como el joven general en ascenso Antonio López de Santa Anna, su enérgica participación y perpetua inquietud, lo haría partícipe en la caída de Iturbide y de la transformación política de nuestro país. De esta manera comenzaba lo que Lucas Alamán denominó con toda propiedad como la “*Historia de las Revoluciones de Santa Anna*.”<sup>145</sup> De tal forma que; “Ya promoviéndolas por sí mismo, ya tomando parte en ellas excitado por otros; ora trabajando para el engrandecimiento ajeno, ora para el propio; proclamando hoy unos principios y favoreciendo mañana los opuestos; elevando a un partido para oprimirlo y anonadarlo después al levantar al contrario, teniéndolos siempre como en

---

<sup>141</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Fed...cit.*, p. 43.

<sup>142</sup>*Ibidem*, p. 44.

<sup>143</sup>*Idem*.

<sup>144</sup>Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, 10a. ed., Porrúa, 2011, p. 5.

<sup>145</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méjico...cit.*, t. III, p. 262.

balanza: su nombre hace el primer papel en todos los sucesos políticos del país...”.<sup>146</sup>

En diciembre de 1822, el general Antonio López de Santa Anna y otros liberales destacados, entre ellos; Guadalupe Victoria, Nicolás Bravo y Vicente Guerrero, tomaron las armas en la ciudad de Xalapa, el motivo fue desconocer el Imperio de Iturbide y pronunciarse a favor de la instauración de una República de conformidad con el *Plan de Veracruz*.<sup>147</sup> Tan pronto tuvo conocimiento de la gravedad del conflicto, el Emperador ordenó al general José Antonio de Echávarri detener la rebelión, sin embargo, el ejército enviado por Iturbide para reprimir el movimiento armado terminaría por entenderse con los insurrectos.

Lucas Alamán nos explica el motivo que orilló a uno de los hombres más cercanos a Iturbide para traicionarlo —como en su momento hizo con Juan Ruiz de Apodaca—, y se debió a que, “Echávarri en estas dificultades, y no sabiendo como salir de una posición que comprometía su honor militar, los masones se propusieron ponerlo de acuerdo con Santa Ana, y hacer que ambos caminasen de concierto a un mismo fin.”<sup>148</sup> De esta manera, Lucas Alamán comenta en *Historia de Méjico*:

En consecuencia, en 1.<sup>o</sup> de Febrero formaron un acta, que por el lugar en que se firmó, se llamó de Casa Mata, la que subscribieron todos los jefes y un individuo por clase del ejército sitiador. En ella, partiendo del principio de que la patria se hallaba en peligro por falta de la representación nacional, acordaron la convocación de un nuevo congreso, pudiendo ser reelegidos los diputados del congreso disuelto, que por sus ideas liberales y firmeza de carácter, se habían hecho acreedores al aprecio público, ratificando los cuerpos que componían aquel ejército, el juramento solemne de sostener a toda costa la representación nacional.<sup>149</sup>

Pero los cambios ideológicos que se estaban gestando al interior del país no eran propiamente una simple coincidencia, afirma Lucas Alamán que por aquellos días las logias masónicas ya se habían apropiado de la vida política, y como resultado de ello, estaban alineando las fuerzas a sus intereses.<sup>150</sup>

Liberales por excelencia, las logias masónicas traían el pensamiento ilustrado europeo y desde luego, preferían “...una república que el imperio de Iturbide, no por despique, sino por la convicción que tenían de que una monarquía con una dinastía de nuevo origen, reúne todos los males de una república a todos los inconvenientes de la monarquía...”<sup>151</sup>, de ahí que gracias a su intervención, se puso fin a las hostilidades, influyendo de manera decisiva en la historia nacional frente al repudio de la clase clerical conservadora.

---

<sup>146</sup> *Idem*.

<sup>147</sup> Plan de Veracruz del 2 de diciembre de 1822. [En línea] UNAM-IIIJ, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2713/32.pdf> [Consultado: 25 de septiembre de 2020.]

<sup>148</sup> Alamán, Lucas, *Historia de Méjico...cit.*, t. III, p. 270.

<sup>149</sup> *Idem*.

<sup>150</sup> *Idem*.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 271.

Por tal motivo, los once puntos del referido plan constituyen el primer paso hacia la instauración del federalismo en México. A medida que el régimen del Emperador Iturbide perdía legitimidad y con el avance progresivo del *ejército restaurador del sistema constitucional ó libertador*,<sup>152</sup> afirma Lucas Alamán que, "...la revolución se propagó rápidamente por todas partes: diputaciones provinciales, jefes militares, ayuntamientos, todos se apresuraban a adherirse al plan de Casa Mata, y si alguno lo resistía, era arrastrado por el torrente...".<sup>153</sup> En estas condiciones políticas, José Luis Soberanes Fernández en su obra *Una historia constitucional de México*, comenta:

Finalmente, don Agustín, a propuesta del Consejo de Estado del 3 de marzo de 1823, con el aparente propósito de evitar mayor derramamiento de sangre, resolvió al día siguiente restablecer el antiguo Congreso, que él había clausurado, sabiendo que estaban en la ciudad de México 109 diputados y que, de cumplir puntualmente las pretensiones de Casa Mata, particularmente lo relativo a convocar un nuevo Constituyente, hubiesen llevado al país a la anarquía, ante la ausencia de un cuerpo legislativo deliberante, toda vez que la Junta Nacional Instituyente, totalmente deslegitimada, había perdido —si alguna vez la tuvo— toda su credibilidad. El 6 de marzo de 1823 se celebró la última reunión de dicha Junta.<sup>154</sup>

En un esfuerzo por pacificar al país Iturbide cedió a las pretensiones del *Plan de Casa Mata*, y para limar las asperezas, ordenó restablecer el Congreso el 7 de marzo de 1823, mismo que había sido disuelto por él, para instaurar su régimen monárquico. Con tan sólo 58 diputados reunidos el órgano político compuesto en su mayoría por miembros de la antigua Junta Nacional Instituyente, determinó que contaba con el *quórum* para la apertura de las sesiones. No obstante lo anterior, no tenía la mayoría que exigía el reglamento para dictar las leyes.<sup>155</sup>

Lucas Alamán afirma que a la sesión asistió el Emperador Iturbide, los ministros y el Consejo de Estado.<sup>156</sup> De igual forma agrega; "En el discurso que leyó [Iturbide], procuró disculpar la disolución de aquel mismo cuerpo, y pasando ligeramente sobre este punto, dijo que no era aquella la ocasión de hacer cargos y exculpaciones, siendo éste el día feliz de la reconciliación."<sup>157</sup>

A pesar de los intentos de reconciliación del Emperador, era inútil insistir. Las medidas de Iturbide serían insuficientes para convencer al Congreso que había sido ofendido por su disolución. En palabras de Emilio Rabasa, "...tocó su turno de desprestigio a la autoridad fundada en la fuerza..."<sup>158</sup> y durante los próximos días, Iturbide seguiría la misma suerte.

Al perder su autoridad, Iturbide presentó formalmente la abdicación mediante escrito dirigido al Congreso el 24 de marzo de 1823. No obstante lo anterior, fue

<sup>152</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una Historia Consti...cit.*, t. I, p. 240.

<sup>153</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méji...cit.*, t. III, p. 273.

<sup>154</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una Historia Constitu...cit.*, t. I, p. 240.

<sup>155</sup>*Ibidem*, p. 241.

<sup>156</sup>Alamán, Lucas, *Historia de Méji...cit.*, t. III, p. 278.

<sup>157</sup>*Ibidem*, pp. 278-279.

<sup>158</sup>Rabasa, Emilio, *La Constitución y...cit.*, p. 6.

rechazada cinco días más tarde por la respectiva comisión, bajo el argumento de que “*el nombramiento de emperador había sido obra de la fuerza y la violencia*” —según Alamán—,<sup>159</sup> seguido a ello, el Honorable Congreso determinó declarar la nulidad del mismo. Sobre este acontecimiento, el historiador y político conservador Lucas Alamán explica en *Historia de Méjico*:

El congreso no se ocupó de la abdicación de Iturbide hasta el 7 de Abril, habiéndose declarado la sesión permanente. La comisión a que aquella pasó trató de fundar en su dictamen, que no podía tomarse en consideración por haber sido la coronación obra de la violencia y de la fuerza, y por consiguiente nula en todos sus efectos, por lo que propuso que así se declarase, y que saliendo Iturbide del país para fijar su residencia en Italia, se le hiciese una asignación de veinticinco mil pesos anuales, conservándole el tratamiento de excelencia.<sup>160</sup>

Al mismo tiempo, el órgano político declaró insubsistente el *Plan de Iguala* y los *Tratados de Córdoba*, de esta manera se otorgó a la nación plena libertad de constituirse bajo la forma de gobierno que más convenga a sus intereses.

Es preciso señalar que la medida permitió remover de forma definitiva todo vínculo con la casa de Borbón, y sepultaba de *facto*, la aspiración de conservadores y clérigos de mantener el Imperio de Iturbide instaurado durante los primeros pasos del México independiente.

#### **1.4. El Acta Constitutiva y la construcción de la República Federal de 1824**

Para continuar con la organización del Estado, el Congreso dispuso durante la sesión del 31 de marzo de 1823, nombrar a un triunvirato en el poder Ejecutivo, compuesto por los generales; Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino Negrete, mismos que serían responsables de conservar la paz, la independencia de México y desde luego —no menos importante—, convocar a un Congreso Constituyente. Tal y como explica Lucas Alamán en su obra *Historia de Méjico*:

En aquella sesión y en las dos siguientes, el congreso declaró estar en número y en toda libertad para el ejercicio de sus funciones: haber cesado el poder ejecutivo que había existido desde el 19 de Mayo, en cuyo lugar se acordó formar un gobierno provisional, sin otro nombre que el de “Poder ejecutivo”, compuesto de tres individuos, alternando mensualmente en la presidencia uno de los mismos, y habiendo sido nombrados los generales Bravo por 57 votos, Victoria por 54, y Negrete por 72, como los dos primeros no estuviesen presentes, se procedió a elegir dos suplentes, que fueron D. José Mariano Michelena y D. José Miguel Domínguez, con los cuales y Negrete se instaló el gobierno,

---

<sup>159</sup> Alamán, Lucas, *Historia de Méjico...cit.*, t. III, p. 283.

<sup>160</sup> *Idem.*

y nombró ministro de justicia y negocios eclesiásticos, encargado por entonces de todos los ministerios, a D. José Ignacio García Illueca.<sup>161</sup>

El Congreso siguió funcionando con normalidad, sin embargo, se suscitó un conflicto entre éste, y algunas provincias del país, Felipe Tena nos explica los motivos:

Las provincias, en general, rechazaban al Congreso como constituyente y sólo lo aceptaban como combocante. La asamblea, por su parte, hubo de ceder paulatinamente ante los amagos separatistas de las provincias; el 14 de mayo, a propuesta de Bocanegra, acordó formular inmediatamente las bases constitucionales y expedir después la convocatoria del nuevo Congreso que habría de elaborar la Constitución; pero el 21 del mismo mes se invirtió el orden anterior, al aprobar por 71 votos contra 33 la formación desde luego de la convocatoria y la publicación posterior de las bases de una república federativa.<sup>162</sup>

Por este motivo un grupo de diputados integrado por José del Valle, Juan de Dios Mayorga, Servando Teresa de Mier, José Mariano Marín, Lorenzo de Zavala, José María Ximénez, José María de Bocanegra y Francisco María Lombardo, el 28 de mayo de 1823 presentaron ante el Congreso, un proyecto conocido como el *Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana*, de fecha 16 de mayo de 1823.

Elaborado por una comisión especial —afirma Felipe Tena—,<sup>163</sup> el referido plan, no era otra cosa que una serie de principios y derechos humanos, también contenían las bases para la organización de la nación bajo una República, Representativa y Federal, compuesta por un cuerpo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, determinaba las facultades y competencias de los órganos (*lato sensu*) e incluso, predisponía un sistema de responsabilidad política que sería ejercido por el Senado de conformidad con el numeral 8, y que decía a la letra:

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (*16 de mayo de 1823*):  
**8.**— El senado se compondrá de individuos elegidos por los congresos provinciales á propuesta de las juntas electorales de provincia. Debe residir en el lugar que señale el congreso nacional: celar la conservación del sistema constitucional: proponer al cuerpo legislativo los proyectos de ley que juzgue necesario: para llenar este objeto: reclamar al mismo las leyes que sean contrarias á la constitución, ó no fuesen discutidas ó acordadas en la forma que prescriba ella misma: juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, á los diputados del legislativo, á los magistrados del tribunal de justicia, y a los secretarios de Estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada: convocar á congreso extraordinario en los casos que prescriba la constitución [...].<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> *Idem.*

<sup>162</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 146.

<sup>163</sup> Para Felipe Tena; “Había sido preparado en casa del P. Mier, durante dieciocho días, por una comisión cuyo nombramiento se atribuyó el mismo Mier.” *Idem.*

<sup>164</sup> Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana del 16 de mayo de 1823, numeral 8. *Ibidem*, p. 152.

El numeral citado predisponía establecer un sistema de responsabilidad para los funcionarios de alto nivel del cuerpo Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El control sería ejercido por el Senado con facultades para juzgar al presidente de la República, a los secretarios de Estado, a los diputados del Congreso de la Unión y a los magistrados del Tribunal de Justicia, además, para disminuir la discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones, se proponía la elaboración de una ley reglamentaria que detallara con claridad los supuestos y procedimientos en los casos de responsabilidad.

Afirma Felipe Tena sobre el proyecto en cuestión que; “El proyecto de que se trata no alcanzó a ser discutido; sus ventajas, sin embargo, las ponderó Mier en el siguiente Congreso; y *Bocanegra afirma que influyó en la Constitución de 24.*”<sup>165</sup>

Para dar paso hacia la renovación institucional y democrática del país, el Congreso recién reestablecido dispuso nombrar una comisión encargada de la elaboración del proyecto de convocatoria, el cual se presentó para su discusión el 11 de junio de 1823; y finalizó, el 17 del mismo mes y año. Así, como producto de su trabajo, la convocatoria al segundo Congreso Constituyente sería publicada el 23 de junio de 1823.<sup>166</sup> Nos cuenta el Dr. José Luis Soberanes Fernández en su trabajo de investigación, *Y fuimos una Federación. Los primeros avatares constitucionales de México, 1821-1824*, con relación a los comicios que; “Las elecciones se llevaron a cabo los días 3 y 17 de agosto y 6 de septiembre de 1823. Se trata de un ordenamiento largo, complicado y en ocasiones detallista, con 102 artículos, inspirado en gran medida en el ordenamiento electoral gaditano...”<sup>167</sup>

A pesar de lo complejo del sistema electoral resultaron electos 110 diputados al segundo Congreso Constituyente, sobresaliendo figuras como; Miguel Ramos de Arizpe, José Miguel Guridi y Alcocer, Fray Teresa de Mier, Manuel Crescencio Rejón, Carlos María de Bustamante, José María Becerra y Lorenzo Zavala, entre otros.

Es importante destacar que a la fecha el trabajo legislativo de esa época sigue siendo elogiado por juristas e intelectuales en diversas obras, principalmente por el diseño de las instituciones, la división de las funciones del Estado (*para su ejercicio*) y el equilibrio del poder (*los pesos y contrapesos*); así como la loable discusión que se tuvo con relación a la instauración *del federalismo* en México. Lo que queda al descubierto en las brillantes y excepcionales intervenciones de los diputados del Constituyente del 24. En palabras de Paulino Machorro Narváez; “*los diputados constituyentes de 1824 ilustres legisladores de una época dichosa...*”<sup>168</sup>

A un año y medio de la independencia de México, la situación política y militar del país era delicada; y como resultado del fallido Imperio Iturbidista se comenzaron a gestar al interior del país diversos movimientos autonomistas. Sobre este particular, el Dr. José Luis Soberanes Fernández comenta lo siguiente; “Las provincias centroamericanas, excepto Chiapas, se independizaron de México, y las de Jalisco,

---

<sup>165</sup>*Ibidem*, p. 146.

<sup>166</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Fede...cit.*, p. 58.

<sup>167</sup>*Idem*.

<sup>168</sup>Machorro Narváez, Paulino, *La Constitución de 1857. Un ciclo evolutivo del pueblo mexicano 1824-1857. A la vez, punto de partida de un ciclo evolutivo posterior 1857-1917*, México, UNAM-Dirección General de Publicaciones (Imprenta Universitaria), 1959, p. 34.

Yucatán, Internas de Occidente, Querétaro, Guanajuato, Zacatecas, Michoacán y Oaxaca se pronunciaron a favor de la autonomía, particularmente Guadalajara.”<sup>169</sup>

En este contexto, algunas provincias de la antigua Nueva España exigían la instalación de un Congreso definitivo que pusiera fin al desorden. De ahí que, el 30 de octubre de 1823 tuvo lugar la primera junta preparatoria al segundo Congreso en la Ciudad de México, tal y como expresa el diputado Carlos María de Bustamante; “Entonces el señor presidente Tagle se puso en pie y con voz enérgica y majestuosa dijo ‘El primer Soberano Congreso Mexicano ha cerrado sus sesiones hoy 30 de octubre de 1823’. Inmediatamente quedó disuelta tan ilustre asamblea, pero dejando en todos los circunstantes una impresión profunda, mezcla de pesar y satisfacción, que no es dado a mi pluma expresar.”<sup>170</sup>

Durante la cuarta y última sesión preparatoria del Congreso se eligió mesa directiva integrada por don José Miguel Guridi y Alcocer con calidad de presidente, Tomás Vargas como vicepresidente, los Sres. José Mariano Castillero, Francisco M. Lombardo, Florentino Martínez y Víctor Márquez como secretarios, al mismo tiempo se fijó lugar y fecha para la instalación formal del segundo Congreso Constituyente, la que tuvo lugar en Palacio Nacional el viernes 7 de noviembre de 1823.<sup>171</sup> Reunidos los diputados para la instalación del Soberano Congreso, el presidente en turno del Supremo Poder Ejecutivo don Miguel Domínguez, manifestó en su discurso:

¡Conciudadanos! el Congreso se ha reunido para hacernos nación, y una nación robusta, virtuosa y feliz. [...] Que las provincias todas se reúnan y estrechen con indestructible lazo de fraternidad, que la nación se constituya, consolide y florezca, que el nombre mexicano sea respetado en todos los puntos del globo: he aquí, compatriotas los pensamientos que fijan nuestra atención y los únicos sentimientos que nos agitan al descender del encumbrado puesto que dejamos, para que lo ocupen ciudadanos cumplidos y beneméritos: la patria nos hallará, siempre prontos para sacrificarnos por su independencia, por su libertad, por su engrandecimiento: y entretanto, cooperaremos á la grande obra que tenemos entre manos dando cada uno en su respectivo estado pruebas de respeto al Soberano Congreso Constituyente, de obediencia y sumisión á las leyes que dicte, de celo en fin y de intereses por todas las medidas y providencias que tome para bien y gloria del pueblo á que pertenecemos.<sup>172</sup>

En la sesión del 20 de noviembre de 1823, la comisión de constitución presentó ante el Congreso un proyecto de Acta Constitutiva, la cual incluía la declaratoria del sistema federal y desde luego, atendía a la urgencia del Constituyente por evitar que las provincias que una vez formaron parte del vasto territorio de la Nueva España, se

<sup>169</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, pp. 137-138.

<sup>170</sup>Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Y fuimos una Fede...cit.*, p. 72.

<sup>171</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una Historia Constitu...cit.*, t. 1, pp. 265-266.

<sup>172</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Los debates Parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, México, Consejo Editorial H. Cámara de Diputados, 2014, pp. 5-6.

declarasen a sí mismas autónomas, como fue el caso de Yucatán, Jalisco y Michoacán, por citar algunos.

A pesar de los contratiempos el proyecto de acta fue aprobada por partes y jurada en la sesión del Congreso del 3 de febrero de 1824. El *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* suscrita el 31 de enero de 1824, se elaboró en forma de Ley Fundamental, y contenía los principios bajo los cuales se constituiría a la nación.<sup>173</sup>

Huelga mencionar sobre la importancia del acta en virtud de que contemplaba un antecedente de responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, en el artículo 16, fracción XV, misma que establecía como atribución del Poder Ejecutivo la siguiente; “Suspender de los empleos hasta por tres meses, y privar hasta de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de las órdenes y decretos; y en los casos que crea deber formarse causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.”<sup>174</sup>

Es prudente advertir que del Acta en cuestión no se desprende un sistema de responsabilidad política (*fuero, inmunidad, juicio político o de procedencia*), y como insistimos, su finalidad era enunciar los principios fundamentales, que, más tarde serían incorporados en la Constitución Federal de 1824.

Aprobada el Acta Constitutiva. Los próximos dos meses fueron aprovechados por la comisión de constitución —presidida por el mismo Miguel Ramos de Arizpe— para elaborar el proyecto de Ley Fundamental. De esta manera, el Dr. José Luis Soberanes nos explica que; “A partir del 1o. de abril del mismo año de 1824 se comenzó a discutir en el propio Congreso Constituyente el proyecto de Constitución, la que se aprobó finalmente el 3 de octubre de ese año, promulgada al día siguiente y publicada el día 5, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>175</sup>

La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 tuvo una vigencia de once años —hasta el 23 de octubre de 1835—, compuesta por 7 títulos y 171 artículos, en ella se plasmó un fuerte contenido ideológico y filosófico de la ilustración, particularmente del liberalismo de autores como; “Filangieri, Vatell, Mirabeau, Benjamin Constant, Bossuet, Raynal, Voltaire, Maquiavelo, Destutt de Tracy, Blanco White, Pradt; pero sobre todo Bentham, Montesquieu y más que ninguno otro, Rousseau, son los nombres que se citan en las primeras asambleas constituyentes del México independiente.”<sup>176</sup>

Del universo de ideas que fueron objeto de discusión, sin duda alguna, el tema más recurrido y ampliamente discutido por el Constituyente del 24 fue *el federalismo*, mismo que suscitó múltiples debates en el seno del Congreso, a los que no entra-

---

<sup>173</sup>Con tan sólo 36 artículos, el acta adoptó un gobierno republicano y representativo, con un sistema federal compuesto de estados libres e independientes, cada uno con soberanía propia en su administración y gobierno interno, similar al sistema norteamericano.

<sup>174</sup>Acta Constitutiva de la Federación, artículo 16, fracción XV. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 156-157.

<sup>175</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, p. 140.

<sup>176</sup>Rabasa, Emilio, *El pensamiento político del Constituyente de 1824 (Integración y realización)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 107.

remos a detalle, sin embargo, insistimos en la gran influencia que tuvo el sistema norteamericano.

Inspirados por su funcionamiento los diputados Constituyentes de 1824 iniciaron un exhaustivo análisis para efecto de implementar el sistema federal en la realidad jurídica y política de nuestro país —sin que ello implique una copia fiel del mismo—.

Emilio Rabasa en su obra *La Constitución y la dictadura* refiere sobre el sistema político; “El Acta y la Constitución de 1824 llegaron al punto más alto a que pudieran aspirar los pueblos como institución política, estableciendo la división y separación de los poderes públicos, la organización de Legislativo y el Judicial como entidades fuertes y autónomas y la independencia de los Estados limitada por el interés superior nacional.”<sup>177</sup>

En materia de derechos humanos la Ley Fundamental de 1824 no contenía propiamente un catálogo, y los pocos que reconocía estaban dispersos a lo largo del texto constitucional, siendo estos en su mayoría de carácter procesal —afirma Fix-Zamudio—. <sup>178</sup> Entre los derechos que reconocía el documento constitucional destacaban; la libertad política de imprenta, derechos de autor, a la educación pública (*delegada a los Estados*), al voto, a ocupar cargos públicos, seguridad e igualdad en derechos y obligaciones, entre otros. Aquí debemos subrayar que dichas prerrogativas serían reconocidas por las constituciones locales respetando la soberanía de cada entidad federativa.<sup>179</sup>

Fix-Zamudio en *México y sus constituciones* comenta con relación a los derechos humanos contenidos en la Ley Suprema de 1824:

[L]a Constitución de 1824, que sólo contenía algunos derechos individuales aislados, especialmente los de carácter procesal, pero no una verdadera declaración de derechos, si bien el artículo 30 del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero del mismo año de 1824, que formaba parte de la citada carta federal, disponía: “La nación está obligada a proteger por las leyes sabias y justas los derechos del hombre y del ciudadano”. Se siguió en esto el ejemplo estadounidense y las declaraciones de derechos individuales fueron incorporadas a las Constituciones de los estados, las cuales se expidieron durante la vigencia de la mencionada Constitución federal.<sup>180</sup>

Para contener el poder político y ejercer un control constitucional, la Ley Suprema de 1824 dispuso de dos órganos para ello. El primero fue el legislativo,<sup>181</sup> cuya labor además de elaborar las leyes federales, tendría como facultades las contenidas en los artículos 164 y 165 de la Ley Suprema de 1824, a saber:

---

<sup>177</sup>Rabasa, Emilio, *La Constitución y la di...cit.*, p. 7.

<sup>178</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 211.

<sup>179</sup>*Idem.*

<sup>180</sup>*Idem.*

<sup>181</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 7; “Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 169.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 164.**— El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.

**Artículo 165.**— Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva.<sup>182</sup>

Por otra parte, estaba el Poder Judicial, mismo que se depositaba en la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>183</sup> y que tenía entre sus facultades; dirimir competencias entre órganos, conocer sobre infracciones a la ley, temas de responsabilidad de los servidores públicos, entre otras.<sup>184</sup> Fix-Zamudio afirma y estamos de acuerdo con él, que el Constituyente de 1824 introdujo dos controles constitucionales (*artículos 164 y 165*), sin tener pleno conocimiento de estos, al referir lo siguiente:

Así, en la Constitución Federal de 1824 se introdujeron, sin plena comprensión, dos instituciones para la tutela de las normas constitucionales, o sea la que atribuyó al Congreso General las facultades de reprimir las violaciones de la carta federal y de resolver las dudas sobre su interpretación (artículo 164 y 165), las cuales tienen su antecedente en la Constitución española de Cádiz de 1812, y al mismo tiempo se confirió a la Suprema Corte, esta vez por influencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos, la competencia para decidir sobre las infracciones a la Constitución y a las leyes federales.<sup>185</sup>

### 1.5. El sistema de responsabilidad política en la Constitución Federal de 1824

La Ley Fundamental de 1824 fue un documento muy progresista para su época, en ella se plasmaron diversas innovaciones como un sistema de responsabilidad para los funcionarios y servidores públicos de alto nivel, cuyo referente fue el modelo norteamericano basado en *el principio de pesos y contrapesos del poder*, y en menor medida, por la Constitución Española de Cádiz de 1812.

Relacionado al sistema de responsabilidad política de los altos funcionarios, Fix-Zamudio comenta; “Sobre el sistema de responsabilidad de los altos funcionarios, a los cuales se dotaba de inmunidad procesal, institución conocida indebidamente como fuero constitucional, se hicieron varios ensayos en los primeros textos constitucionales del país, en los cuales se combinó el juicio político angloamericano (impeachment) con los sistemas europeos continentales.”<sup>186</sup>

<sup>182</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 193.

<sup>183</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 124; “La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres Salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso general aumentar o disminuir su número, si lo juzgare conveniente.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 186.

<sup>184</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 137. *Ibidem*, p. 188.

<sup>185</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 230.

<sup>186</sup>*Ibidem*, p. 221.

En un esfuerzo por incorporar lo mejor de ambos sistemas; español y norteamericano, el Constituyente de 1824 partió del principio de independencia de los funcionarios públicos. Así, para respetar esta atribución consideró que era indispensable otorgar a ciertos servidores un *blindaje constitucional*, para tal efecto, habría que definir; ¿quiénes tendrían dicha prerrogativa?, ¿en qué condiciones sería?, y más importante; ¿cómo retirarlo o corregirlo en caso de alguna desviación?, en otras palabras, su regulación.

La medida —al menos en principio— parecía una herencia virreinal del sistema de fueros, sin embargo, la figura jurídica atendía a otros propósitos, el más importante era proteger la autonomía legislativa. De aquí partiría su diseño institucional.

En el seno del Congreso Constituyente de 1824 se realizó un exhaustivo análisis comparativo del proyecto de constitución confrontado a la luz de las ideas liberales y las teorías más avanzadas de la época —de los autores citados por Emilio Rabasa—,<sup>187</sup> al contraste de dos principios fundamentales; la división del poder del Estado de Montesquieu y el equilibrio de las fuerzas, obra del físico inglés *Isaac Newton*.<sup>188</sup>

De esta manera, la teoría política y el derecho traerían a la práctica un principio newtoniano en la búsqueda del equilibrio del poder del Estado. Para controlar el poder, el ilustre Constituyente de 1824 de tradición jurídica gaditana y escasa experiencia política como país independiente, estudiaría la operatividad práctica del sistema de responsabilidad de los altos funcionarios estadounidense que partía de un complejo modelo de controles, pesos y contrapesos, es decir; a Montesquieu y Newton —sin ser plenamente consciente de este último—, llevados a la teoría política y al derecho constitucional mexicano.

El Supremo Poder Constituyente de 1824 en su análisis se percató de que, para efecto de no causar un descontrol al sistema político, los puestos de representación popular y por ende, los cargos más importantes de la administración pública del país, debían tener un equilibrio entre sus facultades y atribuciones, estableciendo límites y controles al poder. Derivado de lo anterior, y a fin de salvaguardar la integridad del funcionario, sin interrumpir su labor de interés nacional, la inmunidad surgió como un mecanismo constitucional de excepción procesal —en términos de Fix-Zamudio—,<sup>189</sup> y cuyo objetivo era la protección del servidor público de alto nivel

---

<sup>187</sup>“Filangieri, Vatell, Mirabeau, Benjamin Constant, Bossuet, Raynal, Voltaire, Maquiavelo, Destutt de Tracy, Blanco White, Pradt; pero sobre todo Bentham, Montesquieu y más que ninguno otro, Rousseau, son los nombres que se citan en las primeras asambleas constituyentes del México independiente.” Rabasa, Emilio, *El pensamiento políti...cit.*, p. 107.

<sup>188</sup>Menciona Diego Valadez que; “Contra lo que se piensa, los procesos institucionales que se conocen como ‘separación de poderes’ no se basa en la disminución de los efectos del poder, sino en su potenciación. La teoría newtoniana de los equilibrios inspiró el inteligente esquema de la separación de poderes. Uno de los efectos de esa relación es que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y pensando en un sistema de equilibrios lo más posible a lo ideal, tantas más atribuciones como se confieran a un órgano que ejerce funciones de poder, tantas más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos.” Valadés, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 2017, p. 1.

<sup>189</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constitu...cit.*, p. 221.

jerárquico con el propósito de no comprometer la operatividad y funcionamiento del Estado.

Es importante mencionar que en principio el estado de excepción procesal penal se contempló únicamente a los miembros del legislativo federal, debido a que siendo los responsables de elaborar y discutir las leyes, eran los funcionarios más expuestos, más tarde, se consideró extenderlo a otros servidores públicos.

Tomando en consideración las experiencias vividas en México como el reciente fracaso del Imperio de Iturbide y el desastre causado por el mismo, cuyos efectos todavía eran resarcidos por el Constituyente de 1824, se volvió una prioridad establecer los instrumentos políticos y jurisdiccionales para controlar el poder del Estado. A propósito, el Dr. Daniel A. Barceló Rojas refiere; “Interesa destacar que ambos tipos de control —el político y el jurisdiccional— tienen en común que buscan imponer la supremacía de la Constitución por sobre los actos de los poderes constituidos.”<sup>190</sup>

Entonces, el fuero constitucional nace como una prerrogativa para salvaguardar la integridad de todos los funcionarios considerados de alto nivel, expuestos constantemente a la opinión pública, y a otros riesgos, que podrían comprometer su juicio, o interferir en las funciones del Estado, desde luego, la que más importaba era la investidura presidencial. Aquí es preciso señalar que la figura más compleja de controlar en parte a sus características y facultades, era el Ejecutivo Federal, por dos razones principalmente; sí era demasiado fuerte —facultades amplias—, podría someter al Legislativo y al Judicial (*hiperpresidencialismo*); pero si no contaba con las facultades necesarias, ponía en riesgo su autonomía e independencia del resto, o de cualquier otra fuerza fáctica,<sup>191</sup> como la historia nos enseñaría más tarde.

Inspirados por el modelo norteamericano y su funcionamiento, el Constituyente de 1824 pensó en establecer controles, frenos y contrapesos al Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para ello introdujo diversos mecanismos jurídicos como el juicio político y de procedencia (*también llamado desafuero*), instituciones viables —sin tener que tomar las armas— para castigar y separar del poder a los funcionarios de alto nivel que la constitución otorgaba inmunidad procesal.

*Grosso modo*, para garantizar la libertad de expresión e independencia de los miembros del Congreso y de otros altos funcionarios,<sup>192</sup> el Supremo Poder Constituyente adicionó en la Carta Federal de 1824; 1) la inviolabilidad de los legisladores por opiniones y 2) el fuero político para los altos funcionarios, así mismo, para contra-

---

<sup>190</sup>Galeana, Patricia (coord.), *El constitucionalismo mexicano: influencias continentales y trasatlánticas*, México, Siglo XXI - Senado de la República, Comisión especial encargada de los festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, 2010, p. 72.

<sup>191</sup>Grupos de poder externos al Estado; que pueden ejercer una presión política, económica, social, militar, religiosa, entre otras.

<sup>192</sup>Además de los diputados y senadores, existían otros funcionarios de alto nivel jerárquico que gozaban del privilegio del fuero, y que eran; el presidente de la República —para cierto tipo de delitos—, el vicepresidente, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del despacho, así como los gobernadores de los estados, gozaban de la protección del fuero o inmunidad, aunque su labor no era precisamente parlamentaria.

restar las prerrogativas mencionadas instituyó controles constitucionales como; 3) el juicio político y 4) la declaración de procedencia (*también llamado desafuero*).<sup>193</sup>

En síntesis, el sistema de responsabilidad de los servidores públicos se encontraba disperso a lo largo de los 171 artículos del ordenamiento jurídico en cuestión, debido a que no existía un capítulo especial como ocurrió hasta las Cartas Federales de 1857 y 1917. Así, la inviolabilidad de los legisladores por opiniones se encontraba en el artículo 42, el fuero político en el artículo 43, mientras que el juicio político, el desafuero y otras disposiciones relativas a la responsabilidad de los servidores públicos, estaban contenidas en los artículos 38, 39, 40, 44, 107, 108, 109, 110, 119, 137, fracción V, numerales primero, segundo, tercero y cuarto, 139 y 164 de la Constitución Política Federal de 1824.<sup>194</sup>

### 1.5.1. La inviolabilidad de los legisladores por opiniones en el artículo 42 de la Constitución Federal de 1824

La inviolabilidad de los legisladores por opiniones era uno de los numerosos mecanismos que determinó el Constituyente de 1824 para efecto de salvaguardar la actividad legislativa, después de todo, la prerrogativa era una herramienta que otorgaba autonomía e independencia a los diputados y senadores para que pudieran ejercer a plenitud sus atribuciones. En otras palabras, las facultades establecidas en el artículo 41 del ordenamiento Constitucional de 1824:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 41.**— Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.<sup>195</sup>

Además, todas las relacionadas con la libertad de expresión de ideas, publicación de artículos, pensamientos ante la prensa y en general, todo aquello que derive con motivo de su actividad legislativa, de forma libre y sin temor a represalias por ello. De ahí que; “La Constitución de 1824 reprodujo los principios sustentados en el derecho inglés, principalmente en el sistema parlamentario estadounidense. Según las reglas observadas en ése derecho, los miembros del Parlamento están libres, en todo momento, de persecuciones y pesquisas por las expresiones que haya pronunciado en asamblea y mientras durara el privilegio...”<sup>196</sup>

De las *Crónicas* de debates se observa que la inviolabilidad por opiniones se presentó originalmente en el artículo 20 del proyecto, e inició su discusión a partir de la sesión del 19 de junio de 1824.<sup>197</sup> El artículo en cuestión disponía lo siguiente:

<sup>193</sup>La inmunidad legislativa en materia civil fue presentado en el artículo 28 del proyecto, pero fue desestimado en la Constitución Federal de 1824.

<sup>194</sup>**Anexo 3.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824.

<sup>195</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 173.

<sup>196</sup>Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El fuero. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*; 6, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, t. 6, pp. 12-13.

<sup>197</sup>Sesión del día 19 de junio de 1824 (En Águila de los días 21 y 22 de junio de 1824. El Sol del día 21 de junio de 1824). [*Crónicas. Constitución Federal de 1824*, México, Secretaría de

Del proyecto de Constitución:

**Artículo 20.**— Los diputados y senadores, serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamas podrán ser reconvenidos por ellas.<sup>198</sup>

Para proteger la libertad de expresión de los legisladores algunos diputados se mostraron a favor del proyecto, y otros no muy convencidos, propusieron hacer modificaciones al referido artículo en el sentido de que, el mismo fuera redactado de tal forma que no permitiera cabida a malentendidos, o que, en el peor de los casos, obligue al funcionario a ceder en perjuicio de la libertad, o de algún otro derecho.<sup>199</sup> Tal y como se aprecia de las *Crónicas. Constitución Federal de 1824*, referente a la discusión del artículo 20 del proyecto en cuestión:

Los Sres. Covarrubias, Rejon, Becerra y Alarid sostuvieron el articulo como está, y sin la adición de la palabra políticas, despues de opiniones que proponen los Sres. Espinosa, Gordo (D.J.M.), Vargas y Ramos, individuos de la comision, porque eso daria lugar á interpretaciones maliciosas contra los diputados que podrian ceder en perjuicio de la libertad y otros derechos de la nacion. Que no era de esperar de hombres prudentes, como es regular que sean los diputados, que tengan la audacia, ó la necedad de atacar el dogma ó la moral de la religión, que la nacion respeta con justicia tan altamente, y menos se puede temer eso, cuando no habrá motivo de hacerlo, pues el Congreso no tiene que ver en cosas religiosas, ni en las que son de la autoridad eclesiástica, y cuando tratare algunos asuntos como el de patronato, sabrán los diputados hacerlo con el decoro que se debe; y en casos como este, si se adoptára la adición, cabrian las interpretaciones malignas indicadas.<sup>200</sup>

Otros integrantes parlamentarios sometieron a consideración del Congreso la remoción de la frase “*manifestadas en el desempeño de su encargo*”, bajo el argumento de que podría prestarse a una indebida interpretación, o bien, a una confusión entre opiniones públicas y privadas.<sup>201</sup> Lo que quedó al descubierto en *Crónicas. Constitución Federal de 1824*, a saber; “El mismo Sr. Cobarruvias y los Sres. Godoy, Alarid y Gonzalez Angulo, fueron de sentir que se suprimiesen las palabras que dicen: *manifestadas en el desempeño de su encargo*; porque daban lugar á interpretaciones perjudiciales, y por ellas tal vez un diputado no podria conferenciar privadamente sobre los asuntos públicos, ni publicar sus pensamientos por la prensa, cuando no hubiera podido hacerlo en el Congreso.”<sup>202</sup>

---

Gobernación, Cámara de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, t. I, p. 442.]

<sup>198</sup> *Idem.*

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 443.

<sup>200</sup> *Idem.*

<sup>201</sup> *Idem.*

<sup>202</sup> *Idem.*

Aquí cabe cuestionarnos, si los diputados José María Covarrubias, Juan Ignacio Godoy, José Rafael Alarid y Bernardo González Pérez de Angulo, de alguna manera estaban proponiendo alguna especie de libertinaje en el uso del derecho de los legisladores para emitir sus opiniones durante el desempeño de sus funciones, esto al sugerir en su proposición la supresión de los términos “*manifestadas en el desempeño de su encargo*”.

Es claro que el artículo 20 del proyecto, no establecía la restricción de manifestar opiniones públicas o privadas de los diputados y senadores, sólo con salvedad de que las mismas fueran en el ejercicio de sus atribuciones, como era de esperarse, la propuesta no prosperó. En el fondo, el Constituyente pretendía hacer justamente lo contrario, es decir, establecer los supuestos y casos particulares donde la ley concedía hacer uso del derecho, en otras palabras, la frase en cita, no constituye en esencia un límite para el ejercicio de la prerrogativa.

Juan de Dios Cañedo diputado por Guadalajara —se había declarado provincia autónoma el 16 de junio de 1823—,<sup>203</sup> se pronunció en el mismo sentido, y destacó la importancia de la responsabilidad de los funcionarios en los asuntos particulares, a saber; “El Sr. Cañedo dijo que el artículo no impedía á los diputados el manifestar privadamente sus opiniones, ni publicar sus discursos sobre los puntos de que se ocupa ó está para ocuparse el Congreso; pero que si escribe como autor particular, está sujeto á responsabilidad, conforme á las leyes vigentes.”<sup>204</sup>

En apoyo al proyecto se sumó el diputado José Ignacio Espinosa, al manifestar “que el artículo no coarta la libertad á los diputados que quieran usar de ella, como es debido, é impedir los abusos que pudieran cometer con perjuicio de la tranquilidad pública.”<sup>205</sup> Un grupo de diputados entre ellos José Ignacio Espinosa, José Miguel Gordo (D.J.M.), Tomás Vargas y Ramos Arizpe, propusieron al Congreso adicionar al artículo 20 del proyecto el término “*políticas*” después de “*opiniones*”, misma que fue desechada.<sup>206</sup> No habiendo otras cuestiones pendientes relativas al artículo 20 del proyecto, la discusión concluyó en los siguientes términos:

El artículo fué aprobado por partes, salvando su voto los Sres. Lombardo, Piedra, Caralmuro, Castillo, Covarrubias y Barbabosa. Los Sres. Ramos Arizpe, Espinosa, Vargas, Gordo (D.J.M.) y Guridi Alcocer añadieron la palabra *políticas á la palabra opiniones*. **No se admitió esta adición**, y salvaron su voto los Sres. Gordo (D.J.M.), Gama, Marquez, Vargas, Urive, Patiño, Tirado, Osos, Miura, Guerra (D.J.), Arzac, Gordo (D.L.), Llave, Mangino, Espinosa, Caralmuro. Alcocer, Castillo, Berruecos, Gomez Anaya, Sr. Presidente. El Sr. Arizpe hizo esta obra: “*sobre objetos de la inspeccion del Congreso.*” **No se admitió**. El Sr. Gordo (D.L.) hizo esta á la palabra manifestadas “*de palabra ó por escrito.*” **Fue admitida.**<sup>207</sup> [Énfasis propios]

---

<sup>203</sup>Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 151.

<sup>204</sup>*Crónicas. Constitu...cit.*, t. I, p. 443.

<sup>205</sup>*Idem.*

<sup>206</sup>*Ibidem*, pp. 443-444.

<sup>207</sup>*Idem.*

El artículo fue aprobado por partes y quedó asignado en el numeral 42 de la Constitución Federal de 1824, a saber:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 42.**— Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones, manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamas podrán ser reconvenidos por ellas.<sup>208</sup>

El Congreso Constituyente prosiguió con la revisión de los artículos 28 y 29 del proyecto, los cuales referían a la inmunidad legislativa en materia civil y al fuero político. Naturalmente, el tema generó gran debate en la misma sesión del 19 de junio de 1824, y tan pronto se dio lectura, los diputados en breve iniciaron su discusión.

### **1.5.2. La inmunidad legislativa para delitos civiles y el fuero político del artículo 43 de la Ley Fundamental de 1824**

En el derecho constitucional mexicano una de las figuras más arraigadas es el fuero o inmunidad para los altos funcionarios y servidores públicos. La Carta Federal de 1824 no sería la excepción, debemos mencionar que desde el proyecto de ley se proponía en principio dos tipos de fueros o inmunidades para los legisladores y otros funcionarios, y que eran; la inmunidad legislativa en materia civil y el fuero político.

A propósito, la diferencia entre el fuero político y la inmunidad parlamentaria civil estribaba esencialmente en la excepción a la materia. Ciertamente, ambas constituyen fueros o inmunidades, sin embargo, una era para actos jurídicos materialmente civiles y el otro para el ámbito penal.

Es un hecho poco conocido que durante la sesión del 19 de junio de 1824, se inició la discusión de las dos instituciones en cuestión, no obstante, por diversas razones jurídicas e históricas, la inmunidad legislativa en materia civil no prosperó, siendo esta última ampliamente discutida a diferencia de su homóloga para los delitos penales. Primero se discutió la inmunidad legislativa en materia civil, la que se encontraba en el artículo 28 del proyecto:

Del proyecto de Constitución:

**Artículo 28.**— **Los diputados y senadores, no podrán ser demandados civilmente**, ni ejecutados por deudas desde el día de su nombramiento hasta un mes después de las primeras sesiones ordinarias, ó mientras vienen á otras ordinarias ó extraordinarias hasta un mes despues de haberse cerrado unas ú otras.<sup>209</sup> [Énfasis propios]

Tan pronto se dio lectura del artículo en comento, el diputado José María Jiménez tomó la palabra para hacer algunas correcciones de ortografía y estilo, a saber; “El Sr. Jimenes dijo, que habia un defecto de redaccion en el artículo en la parte que dice: *mientras vienen &c.* porque podria ser que algunos diputados no se separen del lugar de las sesiones del Congreso y asi no tuviesen que venir.”<sup>210</sup>

<sup>208</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 173.

<sup>209</sup>*Crónicas. Constitución Fed...cit.*, t. I, p. 444.

<sup>210</sup>*Idem.*

Un grupo de diputados manifestaron su sentir oponiéndose al artículo 28 del proyecto, calificándolo de perjudicial e indecoroso. Fue el caso del diputado Fernando Valle que expuso que los diputados no podrían estar al margen de la ley, en virtud de que, al ser los creadores materiales de las normas jurídicas deben ser los primeros en respetarlas y cumplirlas. Lo anterior se aprecia de las siguientes líneas; “El Sr. Valle se opuso al artículo por indecoroso al Congreso y á los diputados el que estos fueran esentos de ser demandados civilmente y ejecutados por deudas, cuando deben ser los primeros en dar ejemplo de honradez y sumision á las leyes.”<sup>211</sup>

Otros diputados se sumaron a la propuesta del congresista Valle, entre ellos; Mariano Barbabosa (*sic*), José María Covarrubias, Juan de Dios Cañedo y Félix Osos. En una comparación entre la monarquía y la República, el diputado Osos expuso que la excepción era excesiva, a razón de que en la última no existían los mismos peligros que en las monarquías.<sup>212</sup>

Apunta el diputado Cañedo en el mismo sentido del Sr. Covarrubias, al sostener que la medida era inmoral y contraria al derecho común, ya que exime a los acreedores del cumplimiento de una obligación y su ejecución, con implicaciones civiles y penales, lo que se aprecia de *Crónicas. Constitución Federal de 1824*:<sup>213</sup>

Apoyaron esta impugnacion los Sres. Barbabosa (*sic*), Covarrubias, Cañedo y Osares (*sic*).

El primero [**el diputado Barbabosa (*sic*)**] dijo que la esencion era perjudicial á los mismos diputados, por que nadie querria contratar con ellos y acaso ni aun alquilarles casa en que vivir.

El segundo [**el diputado Covarrubias**] llamó la atencion á que se abria la puerta al fraude de intrigar para ser diputado por eludir el pago á los acreedores.

El tercero [**el diputado Cañedo**] espuso que la esencion era inmoral, porque proporcionaba el fraude espresado por el Sr. Covarrubias: parcial, porque lo decretaba el Congreso á favor de sus miembros: odioso, porque es contra el derecho comun; segun el cual, cumplido el plazo de una obligacion, se debe ejecutar por su cumplimiento al que la otorgó: penal, porque impone injustamente á los acreedores, por ejemplo, la pena de carecer de su dinero por mas tiempo del que debian; y retroactiva, porque sujetaba á los que tuviesen que demandar á los diputados á una demora en que no pensaban al tiempo de contraer con ellos.

El último [**el diputado Osos**] espuso tambien que si en una monarquia era necesaria tal esencion, no lo era en una república, porque no hay los peligros que en aquella.<sup>214</sup> [Énfasis propios]

En apoyo al artículo 28 del proyecto los diputados Manuel Crescencio Rejón, Miguel Ramos Arizpe, José María Becerra y José Basilio Guerra (*D.J.B.*), defendieron

---

<sup>211</sup> *Idem.*

<sup>212</sup> *Idem.*

<sup>213</sup> *Idem.*

<sup>214</sup> *Idem.*

la figura jurídica como indispensable, al sostener que la medida no debía tomarse como un privilegio, sino como un mecanismo de protección para los legisladores, lo que se observa de las siguientes líneas:<sup>215</sup>

Los Sres. Rejon, Ramos Arizpe, Becerra, y Guerra (D.J.B.) *sostuvieron el artículo como necesario para evitar que se estorvase tal vez maliciosamente á los diputados el ejercicio de sus funciones, y que así no se trataba de dar un privilegio á los diputados, sino de una medida en obsequio del servicio y bien de la patria.*

Que á los acredores no se les hacia esperar, sino que pocos meses, los necesarios para que los diputados se presentasen, y ejerciesen sin distraccion sus funciones y volviesen á sus casas. Que los que permaneciesen en el lugar de las sesiones, podrian ser reconvenidos un mes despues de concluidas las sesiones.<sup>216</sup> [Énfasis propios]

A la propuesta se adhirió el diputado Becerra, al argüir que la inviolabilidad no solamente debía de ser parlamentaria (*para diputados y senadores*), sino que debía de extenderse a los individuos del Poder Ejecutivo, los cuales únicamente debían ser demandados por los delitos de traición o cohecho.<sup>217</sup> A la luz de lo siguiente:

El Sr. Becerra hizo presente que los individuos del Poder Ejecutivo no pueden ser demandados sino por traicion ó cohecho, y esta providencia se dirige á ponerlos á cubierto de los tiros de los enemigos que es preciso tengan.

Que los diputados no tendrán tantos como aquellos, pero no les faltarán en razon de su cargo; y habrá tambien enemigos de la patria á quienes convenga que tal ó cual diputado no asista a las sesiones, y podrán fraguar contra ellos una demanda para impedirles la asistencia.<sup>218</sup>

El diputado Guerra agrega; “El Sr. Guerra recomendó todas estas razones, y añadió que su señoría mismo fué insultado muy poco tiempo ha, por cierta opinion que manifestó y sostuvo en el Congreso. No hubo lugar á votar el artículo ni á que volviese á la comision. Se levantó la sesion á la una y media.”<sup>219</sup>

Así, el artículo referente a la inmunidad parlamentaria para los delitos del orden civil, no tuvo lugar a más discusión, y por lo tanto, el mismo fue desechado —artículo 28 del proyecto—. Una vez levantada la sesión y después de un breve receso se continuó con la discusión del artículo 29 del proyecto de constitución, el cual decía a la letra:

Del proyecto de Constitución:

**Artículo 29.**— En las causas criminales que se intentaren contra los senadores

---

<sup>215</sup> *Ibidem*, pp. 444-445.

<sup>216</sup> *Idem*.

<sup>217</sup> *Ibidem*, p. 445.

<sup>218</sup> *Idem*.

<sup>219</sup> *Idem*.

ó diputados, no podrán ser aquellos acusados sino ante la cámara de estos, ni estos sino ante la de los senadores, constituyéndose cada cámara á su vez en gran jurado, para declarar si ha lugar á la formación de causa.<sup>220</sup>

El artículo 29 del proyecto referente al fuero político para los altos funcionarios —a diferencia del anterior—, fue aprobado sin discusión alguna de conformidad con las *Crónicas. Constitución Federal de 1824*. Para concluir, el artículo se transformó en el numeral 43 de la Ley Suprema de 1824, al cual únicamente se agregó una coma después de la palabra criminales (,) y la frase “*desde el dia de su eleccion hasta dos meses despues de haber cumplido su encargo*” (*sic*), tal y como se observa:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 43.**— En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el dia de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquellos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.<sup>221</sup>

La inmunidad parlamentaria por definición era exclusiva de los diputados y senadores, sin embargo, la Carta Federal de 1824 extendió la prerrogativa a otros servidores públicos de alto nivel y que fueron; el presidente de la República —para ciertos delitos—, el vicepresidente, los miembros de la Suprema Corte de Justicia, los secretarios del despacho, así como los gobernadores de los Estados, quienes gozaban de la protección del fuero o inmunidad, aunque su labor no era de carácter legislativo. Para hacer una distinción más puntual de las dos figuras en cuestión, a continuación se presenta el siguiente esquema comparativo:

*Inmunidades en el proyecto de Constitución Federal de 1824*<sup>222</sup>

Inmunidad legislativa ( <i>materia civil</i> )	Fuero político ( <i>materia penal</i> )
<p>Del proyecto de Constitución:</p> <p><b>Artículo 28.</b>— Los diputados y senadores, no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas desde el dia de su nombramiento hasta un mes después de las primeras sesiones ordinarias, ó mientras vienen á otras ordinarias ó extraordinarias hasta un mes despues de haberse cerrado unas ú otras.</p> <p><i>Fue desechado.</i></p> <p>—No existía un procedimiento para retirar la inmunidad en materia civil.</p>	<p>Del proyecto de Constitución:</p> <p><b>Artículo 29.</b>— En las causas criminales que se intentaren contra los senadores ó diputados, no podrán ser aquellos acusados sino ante la cámara de estos, ni estos sino ante la de los senadores, constituyéndose cada cámara á su vez en gran jurado, para declarar si ha lugar á la formación de causa.</p> <p><i>Fue aprobado en el artículo 43 de la Constitución Federal de 1824.</i></p> <p>—Existía un procedimiento para retirar el fuero.</p>

<sup>220</sup> *Ibidem*, pp. 447-448.

<sup>221</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 173.

<sup>222</sup> Nota. El cuadro es de elaboración propia con información obtenida de *Crónicas. Constitución Federal de 1824*, *op. cit.*, t. I, pp. 444-448.

Las razones fueron expuestas a lo largo de las intervenciones parlamentarias, y que hemos replicado. Así, el Congreso Constituyente de 1824 estimó que la figura legal de la inmunidad en materia civil resultaba ser peligrosa para el sistema jurídico mexicano, ya que abría la puerta a la total impunidad y al fraude.

La medida claramente atentaba contra el derecho común, toda vez que no existía un procedimiento específico que permitiera retirar del funcionario la inmunidad civil, lo que sí ocurría con el fuero político para los delitos penales. En estas condiciones, resultaba ser un exceso de privilegios para los diputados y senadores, eximiéndoles de toda responsabilidad civil durante el tiempo que durase el cargo, de ahí que la figura fuera desestimada por el Congreso Constituyente de 1824.

### 1.5.3. El juicio político y de procedencia en la Ley Suprema de 1824

Hemos visto en las páginas anteriores que posterior a los debates prevaleció el fuero político sobre la inmunidad legislativa en materia civil, y como producto de ello, el artículo 29 del proyecto sería aprobado sin discusión, y sin modificaciones sustanciales, quedando asignado con el numeral 43 de la Constitución Federal de 1824, cuyo texto contenía la figura jurídica en cuestión. Al mismo tiempo proporcionaba las primeras pinceladas de un sistema de responsabilidad, y de un procedimiento, lo que se observa del siguiente cuadro ilustrativo:

<i>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824</i> <sup>223</sup>	
Corresponde al fuero político	<b>Artículo 43.</b> — En las <i>causas criminales</i> que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, <i>no podrán ser aquéllos acusados</i> sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.
Corresponde al procedimiento ( <i>desafuero y juicio político</i> )	<b>Artículo 43.</b> — [...] sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, <i>constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.</i> [Énfasis propios]

En 1824, el juicio de responsabilidad política y desafuero para delitos del orden común en materia penal, contaban con un procedimiento especial para separar temporalmente o de forma definitiva —según el caso—, al servidor público que la constitución calificaba como de alto nivel.

Para ello, la responsabilidad política y el desafuero serían substanciados mediante un órgano político formado en el seno del Congreso de la Unión, y que fue denominado *gran jurado*. Dicho órgano sería el encargado de conocer sobre las acusaciones criminales hechas a los funcionarios públicos —en el caso del fuero—, y de

<sup>223</sup>Nota. El cuadro es de elaboración propia con información del artículo 43 de la Constitución Federal de 1824. [Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 173.]

los temas relacionados con la responsabilidad política. Ahora bien, continuando con el sistema de responsabilidad del proyecto, el artículo 30 establecía:

*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*<sup>224</sup>

Proyecto de la Constitución de 1824:	Constitución Federal de 1824:
<p><b>Artículo 30.</b>— La declaracion de que habla el articulo anterior, no tendrá efecto alguno si no concurriere el voto de los dos tercios de los miembros presentes de la cámara respectiva.</p> <p>—<i>Fue aprobado.</i></p>	<p><b>Artículo 44.</b>— Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del articulo anterior, declarar, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.</p> <p>—<i>En el texto Constitucional.</i></p>

Es importante mencionar que durante la sesión legislativa del 21 de junio de 1824, sería aprobado el artículo 30 del proyecto sin discusión alguna. Posteriormente, se harían mejoras de redacción precisando cuestiones importantes que no consideró la comisión en principio, y que eran relativas a las consecuencias jurídicas del desafuero (*declaración de procedencia*) por los delitos comunes.

Nótese que para efecto de que proceda la formación a causa por el *gran jurado*, era indispensable la votación de dos tercios de los miembros presentes de la Cámara que corresponda, aplicando para ambos procedimientos. Así, el artículo se transformaría con las mejoras en el numeral 44 de la Constitución Federal de 1824, agregándole las palabras; qué de “...haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.”<sup>225</sup>

De acuerdo con las *Crónicas. Constitución Federal de 1824*, en la misma sesión se discutió otra disposición de mucha trascendencia para el sistema de responsabilidad, y que fue el artículo 31 del proyecto, mismo que tenía que ver con dos aspectos centrales; los funcionarios considerados como de alto nivel y los delitos del orden político. De esta manera, el artículo fue ampliamente discutido y como veremos, sería aprobado por partes. Así, en el proyecto de constitución se propuso lo siguiente:

Del proyecto de Constitución:

**Artículo 31.**— Podrán ser acusados ante cualquiera de las cámaras:

1° Los individuos del Poder Ejecutivo por delito de traicion contra la independencia nacional ó la forma establecida de gobierno.<sup>226</sup>

En breve a su lectura se inició la discusión de la primera parte del artículo 31, y que tocaba a la responsabilidad que tenía el titular del Ejecutivo dentro del sistema

<sup>224</sup>Nota. El cuadro es de elaboración propia con información tomada de; 1) Proyecto de la Constitución de 1824 [*Crónicas. Constitución Federal de 1824, op. cit.*, t. I, p. 448.] y 2) de la Constitución Federal de 1824 [Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 173.].

<sup>225</sup>Parte que sería agregada al artículo 30 del proyecto y que finalmente quedaría como el numeral 44 de la Carta de 1824.

<sup>226</sup>*Crónicas. Constitución Fede...cit.*, t. I, p. 448.

en cuestión. Para dar luz sobre el tema, el diputado Romero puso su conocimiento a disposición del pleno al mencionar que según su entender, en países como Estados Unidos y Colombia, el jefe de Estado era responsable únicamente por los delitos graves.<sup>227</sup>

Bustamante (D.C.) y Cañedo rechazaron la propuesta en virtud de que limitaba a un número muy reducido de delitos la responsabilidad del jefe de Estado. Este último afirmó que en el país vecino del norte, el presidente podría ser acusado por los delitos de traición, cohecho, concusión y todos los graves, agregando que se debe tomar en consideración las experiencias y antecedentes para efecto de establecer la responsabilidad del funcionario en nuestro país.<sup>228</sup>

Para mayor referencia transcribimos los debates que tuvieron lugar durante la sesión del 21 de junio de 1824, según *Crónicas. Constitución Federal de 1824*:

El Sr. Romero dijo tener entendido que en los Estados -Unidos del norte y en Colombia, los presidentes pueden ser acusados por delitos graves y no por los comunes hasta que cesan en su cargo.

Los Sres. Bustamante (D.C.) y Cañedo se opusieron al artículo, porque reduce a muy pocos los crímenes porque pueden ser acusados los individuos del Poder Ejecutivo.

El segundo dijo [**Cañedo**], que *en los Estados Unidos del norte puede ser acusado el presidente por traicion, cohecho, concusion, y todos los altos delitos, es decir, aquellos que producen accion popular*. Añadió que era preciso tener en consideracion los malos habitos que adquirimos durante el gobierno opresor, y que por tanto conviene ponernos frenos bastantes á reprimirnos.<sup>229</sup> [Énfasis propios]

Lombardo insistió en el principio de igualdad ante la ley, y arguye que nadie debe estar por encima de la constitución, ni siquiera el presidente de la República, por lo tanto, debe ser sujeto a responsabilidad ante un tribunal parcial formado al interior del Senado —órgano político—, lo cual se aprecia de *Crónicas*:<sup>230</sup>

El Sr. Lombardo espuso que no podia ya dudarse ser mas útil á la sociedad que todo hombre por condecorado que fuese, debia ser juzgado por todos sus delitos, aunque se creyesen pequeños, pues que su trascendencia no podia calcularse, si inmediatamente no se sujetan á la ley.

*Que cuando en el artículo se proponia pudiesen los individuos del Poder Ejecutivo ser acusados en cualquiera de las cámaras, no se hacia mas que proporcionarles un tribunal parcial en la cámara de senadores, porque la identidad de intereses obligaria á estos á apoyar todas las disposiciones que se crean opresivas ó tiránicas.*<sup>231</sup> [Énfasis propios]

---

<sup>227</sup> *Idem.*

<sup>228</sup> *Idem.*

<sup>229</sup> *Idem.*

<sup>230</sup> *Idem.*

<sup>231</sup> *Idem.*

Para defender el proyecto se sumaron los Sres. Miguel Ramos Arizpe, Manuel Crescencio Rejón, José María Becerra y José Ignacio Espinosa, al sostener que la medida era necesaria para el funcionamiento de la administración pública del Estado, misma que podría sufrir demoras por la interrupción constante del Ejecutivo, según *Crónicas. Constitución Federal de 1824*:<sup>232</sup>

Los Sres. Ramos Arizpe, Rejon, Becerra y Espinosa *sostuvieron el articulo, alegando que contiene una medida necesaria para el servicio público, que sufriria demoras, atrasos y otros perjuicios de mucha trascendencia, si los individuos del Poder Ejecutivo pudiesen ser á cada paso distraidos de sus funciones y llevados á un tribunal, tal vez calumniosamente, porque es preciso que tengan muchos enemigos.*

Que este temor podria tambien estraviarlos de sus deberes, ó á lo menos debilitar la entereza y energia con que se deben conducir. Que la libertad de imprenta es un freno bastante fuerte para hombres pundonorosos, escogidos por la nacion, y que lo mismo no es de temer que incurran en los crímenes de asesinato, robo &c, que cometen los hombres corrompidos.

Que ademas (dijo el Sr. Espinosa) *no se les concedia esa inviolabilidad, sino por el tiempo de su cargo, concluido el cual podrian ser juzgados por todos los delitos que durante él hubiesen cometido.*

El Sr. Becerra advirtió, que aunque este artículo habla de individuos se debe entender sin perjuicio de lo que resuelva el Congreso, acerca de la pluralidad en el Poder Ejecutivo. El artículo fue aprobado salvando su voto los Sres. Covarrubias y Lombardo.<sup>233</sup> [Énfasis propios]

La consecuencia de las discusiones, sería la aprobación de la fracción 1a. del artículo 31 del proyecto bajo el argumento de la imperante necesidad de proteger la investidura presidencial, ya que de ampliar dicho catálogo, daría lugar a distracciones para el servidor público quien podría ser constantemente molestado e interrumpido de sus funciones de interés nacional.

Advierte Espinosa que la excepción procesal sería únicamente por el tiempo que durase el cargo, ya que una vez culminado este podría ser acusado por todos los delitos en los que hubiera incurrido durante su mandato.<sup>234</sup>

Por orden del día tocó el turno de la fracción 2a. del mismo artículo del proyecto, y que era relativa a la responsabilidad de los ministros de la Corte y los secretarios del despacho, redactado en los siguientes términos; “2º ‘Los individuos de la corte suprema de justicia, y los secretarios del despacho por cualquiera delitos.’”<sup>235</sup>

Al finalizar la lectura de la fracción en cuestión el diputado Bernardo González Pérez de Angulo, tomó la palabra para manifestar su sentir con relación a la responsabilidad del presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de

---

<sup>232</sup> *Ibidem*, pp. 448-449.

<sup>233</sup> *Idem*.

<sup>234</sup> *Idem*.

<sup>235</sup> *Ibidem*, p. 449.

Justicia, a saber; “El Sr. Gonzalez Angulo dijo, que aunque no habia votado por el artículo anterior, era de sentir que consiguiente á él no se debia decretar que los individuos de la corte suprema de justicia pudiesen ser acusados por cualesquiera delitos, y tanto menos cuanto que los individuos del Poder Ejecutivo pueden adquirirse amigos por la provision de empleos, y los de la corte suprema de justicia solo pueden formarse enemigos.”<sup>236</sup>

José Ignacio Espinosa prosiguió la discusión para expresar que las funciones del Ejecutivo y los miembros de la Corte eran de diversa naturaleza y que por lo tanto, la comisión habia determinado otorgar a unos ciertas prerrogativas y a otros no, lo que se observa de las próximas líneas;<sup>237</sup> “El Sr. Espinosa contestó, que las funciones de los individuos de la corte suprema de justicia, no eran de la misma naturaleza, influjo y estension que las del Poder Ejecutivo, y que *los miembros de este no habian de ser permanentes como aquellos; de suerte que sí á los primeros se concediese la misma inviolabilidad que á los segundos, jamas podrian ser reconvenidos.* El artículo fue aprobado.”<sup>238</sup> [Énfasis propios]

La fracción 2a. sería aprobada poniéndose a discusión la propuesta de adición de los diputados Juan de Dios Cañedo y José Felipe Vázquez, citamos textualmente; “El Sr. Cañedo hizo la siguiente adición á la parte del artículo: *‘por soborno ó concusion de los dineros públicos.’* Admitida á discusión, se mandó pasar á la comisión. El Sr. Vasquez hizo esta otra, que tambien fue admitida: *‘pues por cualquiera otro podran ser juzgados con arreglo á las leyes, concluido el tiempo de su encargo.’*”<sup>239</sup> [Énfasis propios]

Al terminar, inmediatamente se discutió la fracción 3a. del artículo en cuestión, la cual sería aprobada en los siguientes términos; “3a Los gobernadores de los estados por infracciones de la constitucion general ó leyes de la union. Fue aprobada. Los Sres. Alcocer, Castillo y Caralmuro hicieron la siguiente adición al art. 20 despues de las palabras reconvenidos por ellos: *‘con tal que no se opongan a las sanciones del Congreso ni á las bases fundamentales del sistema.’* No se admitió. Se levantó la sesión pública cerca de la una para entrar en secreta ordinaria.”<sup>240</sup>

De esta manera se había culminado la discusión del artículo 31 del proyecto y que sería aprobado en la Constitución Federal de 1824 bajo el numeral 38, a saber:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 38.**— Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones:

**I.** Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo.

**II.** Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que

---

<sup>236</sup> *Idem.*

<sup>237</sup> *Idem.*

<sup>238</sup> *Idem.*

<sup>239</sup> *Idem.*

<sup>240</sup> *Idem.*

se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma.

**III.** De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

**IV.** De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.<sup>241</sup>

El artículo en cuestión señalaba los servidores públicos que podrían incurrir en responsabilidad y los delitos por los cuales serían acusados en juicio político, destacando, desde luego, la figura del presidente de la República, siendo acusado "...durante el tiempo de su encargo, [...] ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38. Cometidos en el tiempo que allí se expresa...".<sup>242</sup>

Es preciso señalar que la responsabilidad del Ejecutivo se podría hacer efectiva durante el periodo de su encargo y extenderse hasta un año después, contando desde el día en que cese sus funciones y por los mismos delitos del numeral 38, una vez concluido dicho término, ya no podría ser acusado por estos delitos de conformidad con los artículos 107 y 108 de la Constitución Federal de 1824.

Por otra parte, existía otra excepción del órgano político de acusación en el artículo 39 y que rezaba lo siguiente:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 39.**—La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan intervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.<sup>243</sup>

Dicho artículo establecía que el vicepresidente podría ser acusado por delitos del fuero común y oficiales, siendo sujeto a responsabilidad durante el periodo de su encargo —de cuatro años—, pero solamente ante la Cámara de diputados.<sup>244</sup>

En cuanto a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los secretarios del despacho, podrían incurrir en responsabilidad por delitos comunes y oficiales en el ejercicio de sus funciones durante el tiempo de su encargo. Así, la Constitución Federal de 1824 les otorgó fuero o inmunidad por lo que no podrían ser

<sup>241</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 172.

<sup>242</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 107. *Ibidem*, p. 182.

<sup>243</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 39. *Ibidem*, p. 172.

<sup>244</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 109. *Ibidem*, p. 182.

juzgados por tribunales ordinarios, sino hasta la declaración de formación de causa dictada por el Congreso de la Unión, en calidad de *gran jurado*.

La referida inmunidad también comprendía a los delitos comunes, mismos que eran de competencia del órgano político en cuestión, en virtud de que se trataban de funcionarios de alto nivel. Ahora bien, para juzgar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ley Fundamental de 1824 estableció un complejo sistema para integrar a los miembros del *gran jurado* de conformidad con el artículo 139, y que disponía lo siguiente:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 139.**—Para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, elegirá la Cámara de diputados, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio veinticuatro individuos, que no sean del Congreso general, y que tengan las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. De éstos se sacarán por suerte un fiscal, y un número de jueces igual a aquel de que conste la primera Sala de la Corte; y cuando fuere necesario, procederá la misma Cámara, y en sus recesos el consejo de gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras Salas.<sup>245</sup>

Es preciso mencionar que en 1824 la Suprema Corte de Justicia de la Nación estaba compuesta por 11 ministros distribuidos en 3 salas y un fiscal, cabe mencionar que los ministros eran perpetuos en su cargo, y removibles con arreglo a la ley, o mediante el juicio de responsabilidad política y desafuero.

Adicionalmente, el artículo 38, numeral 4, ejercía un control del poder político sobre los gobernadores de los Estados, al establecer que serían responsables por lo siguiente; 1) las infracciones a la Ley Suprema de 1824, 2) infracciones a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, 3) infracciones a las órdenes del presidente (*siempre que no sean contrarias a las leyes vigentes*), y 4) por la publicación de disposiciones jurídicas expedidas en sus entidades Federales (*leyes y decretos*) contrarias a la constitución y a las leyes.

Se puede vislumbrar que este órgano político emanado del Congreso de la Unión podría conocer de las faltas e infracciones de los servidores públicos de alto nivel de la parte Ejecutiva, Legislativa y Judicial, para efecto de remover la inmunidad o fuero, y en caso de ser procedente, inmediatamente serían puestos a disposición de los tribunales del fuero común para ser juzgados, o bien, ante la Suprema Corte de Justicia en los siguientes casos:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 137.**— Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: [...] **V.** Conocer:

**Primero.**— De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente, según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40.

**Segundo.**— De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas

---

<sup>245</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 139. *Ibidem*, p. 189.

en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44.

**Tercero.**— De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla *el artículo 38 en su parte tercera*,<sup>246</sup> (*sic*) previa la declaración prevenida en el artículo 40.

**Cuarto.**— De las de los secretarios del despacho, según los artículos 38 y 40. [...].<sup>247</sup> [Énfasis propios]

El diseño institucional del Máximo Tribunal de Justicia de 1824, le otorgaba competencia para conocer sobre las cuestiones de responsabilidad; si y sólo si, el órgano político había declarado previamente la formación a causa, lo que implicaba la remoción de la inmunidad o fuero del servidor público. En síntesis, la Constitución Federal de 1824 tenía una mejor redacción y técnica jurídica, no obstante, no distinguía propiamente entre los delitos oficiales y los comunes, lo que causaba una enorme confusión para distinguir los procedimientos en cuestión, se suma el hecho de que no tenía propiamente un catálogo o título especial dedicado al sistema de responsabilidad, de ahí que las disposiciones estaban dispersas a lo largo del documento jurídico.

La responsabilidad era ejercida por un órgano de control mixto o híbrido — similar al modelo norteamericano—, en otras palabras; por una parte se involucraba el Congreso de la Unión, pudiendo ser la Cámara de diputados o la de senadores según el caso, quien se erigía como *gran jurado* de acusación para retirar la inmunidad o fuero, posteriormente sería sentenciado por la Suprema Corte de Justicia (*órgano jurisdiccional*).

Es claro que hubo un gran avance en la legislación del sistema de responsabilidad, desafortunadamente existían otras cuestiones que fueron omisas, por ejemplo; la duración de los procedimientos, los plazos, los efectos de las sentencias en juicio político (*inhabilitación temporal o perpetua para ocupar otro cargo*), garantías del procesado, entre otros aspectos que debían ser regulados mediante un reglamento en los términos del artículo 164 de la Carta Federal de 1824.<sup>248</sup>

También existían algunos aspectos que volvían contradictorias las disposiciones principalmente en los plazos para hacer efectiva la responsabilidad, los había en la técnica, en la redacción, e incluso, en los fundamentos, por ejemplo; el artículo 137, fracción V, numeral tercero de la Constitución Federal de 1824:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 137.**— Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las

---

<sup>246</sup>Existe un error de fundamento, lo correcto era citar el artículo 38, fracción; “IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.” *Ibidem*, p. 172.

<sup>247</sup>*Ibidem*, p. 188.

<sup>248</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 164; “El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.” *Ibidem*, p. 193.

siguientes: [...] **V.** Conocer: [...]

**Tercero.**— De las de los *gobernadores de los Estados* en los casos de que habla *el artículo 38 en su parte tercera (sic)*, previa la declaración prevenida en el artículo 40.<sup>249</sup> [...]. [Énfasis propios]

Lo que se puede observar del artículo 137, fracción V, numeral tercero de la Constitución Federal de 1824, la cual cita como fundamento a la parte tercera, y que transcribimos para mayor referencia; “De las de *los gobernadores de los Estados* en los casos de que habla *el artículo 38 en su parte tercera*, previa la declaración prevenida en el artículo 40; [...].”<sup>250</sup> [Énfasis propios] Ahora bien, del contraste con el artículo 38 de la Carta de 1824, refería a los supuestos en los que podría conocer las Cámaras en calidad de *gran jurado*, y que transcribimos para mayor referencia:

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

**Artículo 38.**— Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones: [...]

**III.** De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos.

**IV.** De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.<sup>251</sup>

En efecto, existía un error en el artículo 137, fracción V, numeral *tercero* de la Carta Federal de 1824, en virtud de que no correspondía la competencia que tenía la Suprema Corte para conocer de los asuntos de los gobernadores de los Estados con relación al artículo 38, en la parte *tercera* del mismo ordenamiento, por lo tanto, lo correcto era que estuviera fundado en el 38, numeral *cuarto*, que correspondía precisamente a las acusaciones de los funcionarios en cuestión.

No sabemos el motivo de la confusión que pudo atribuirse a diversas razones, por ejemplo; un error involuntario o de transcripción. Independientemente del motivo, el traspíe dejaba a los funcionarios —gobernadores de los Estados— exentos de cualquier responsabilidad. Además, existía otro problema de fondo al citar la fracción *tercera* del artículo 38, en lugar de la *cuarta*, con relación al artículo 137, fracción V, numeral *tercero* de la Carta Federal de 1824, y era que, en *estricto sensu* la Suprema Corte de Justicia no tenía competencia para conocer de los asuntos de sus miembros y como se insiste, para evitar cualquier conflicto de interés, intencionalmente se integraba cada bienio un tribunal especial de conformidad con el artículo 139 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.<sup>252</sup>

---

<sup>249</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>250</sup> *Idem*.

<sup>251</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 172.

<sup>252</sup> Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 139; “Para juzgar a los

## Capítulo II

### El juicio político durante el desequilibrio institucional; del centralismo a las Bases Orgánicas de 1843

**SUMARIO:** 2.1. La transición política del régimen Federal... hacia el centralismo de 1836. 2.2. El Supremo Poder Conservador; el desequilibrio institucional. 2.2.1. El desafuero y juicio de responsabilidad política en las Siete Partidas Constitucionales. 2.3. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. 2.3.1. La inviolabilidad por opiniones y el fuero o inmunidad política. 2.3.2. El juicio político y de procedencia.

## INTRODUCCIÓN

La caída del Imperio de Iturbide a causa del desprestigio institucional —según Emilio Rabasa—<sup>253</sup> permitió la llegada del federalismo a México. De esta manera, las expresiones liberales apoyadas por las logias masónicas habían hecho prevalecer temporalmente un nuevo orden constitucional en 1824.

Explica José María Mateos en *Historia de la masonería en México desde 1806 hasta 1884*, que; “Sustituida la voz ‘Imperio’ con la de ‘República,’ y agregada á ésta la palabra federacion, se creyó que se habia conseguido todo, y no se pensaba que este todo estaba envuelto en graves dificultades, rodeado de resistencias y tan en oposición con lo que se queria mantener, que la lucha del progreso y el retroceso tomara unas proporciones formidables, fijaria á las personas en los respectivos puestos y se prepararia á la lucha, como efectivamente sucedió.”<sup>254</sup>

Dentro de este marco tuvieron lugar las primeras elecciones democráticas de nuestro país como nación independiente. Así, Felipe Tena menciona que; “De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que, andando el tiempo, se llamarían liberal el uno y el otro conservador.”<sup>255</sup>

Con relación al partido liberal, Felipe Tena en *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, menciona; “El primero [**liberal**], nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, y en cuanto a los atributos del estado mexicano

---

individuos de la Corte Suprema de Justicia, elegirá la Cámara de diputados, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio veinticuatro individuos, que no sean del Congreso general, y que tengan las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. De éstos se sacarán por suerte un fiscal, y un número de jueces igual a aquel de que conste la primera Sala de la Corte; y cuando fuere necesario, procederá la misma Cámara, y en sus recesos el consejo de gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras Salas.” *Ibidem*, p. 189.

<sup>253</sup>Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dicta...cit.*, p. 6.

<sup>254</sup>Mateos, José María, *Historia de la masonería en México desde 1806 hasta 1884*, México, Sría. del Sup. Gr. Or. Aduana Vieja N.3, 1884, p. 15.

<sup>255</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 199.

reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extraestatales.”<sup>256</sup> [Énfasis propios]

Mientras que con relación al partido conservador Felipe Tena refiere que; “El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica; defendía los fueros y privilegios tradicionales.”<sup>257</sup>

Los resultados de las próximas elecciones serían influenciadas por la participación de estos dos grupos antagónicos y acérrimos enemigos. Liberales y conservadores recibirían gran influencia de las logias masónicas que, por aquellos días, dominaban la vida política de México; principalmente el rito escocés y los yorkinos, jugando un papel destacado en la caída del régimen federal de 1824.

Las elecciones para la máxima magistratura del país se llevaron a cabo pacíficamente, resultando electo por mayoría de votos de las legislaturas el general Miguel Antonio Fernández Félix, mejor conocido como Guadalupe Victoria. De esta manera, el 10 de octubre de 1824 tomó protesta como el primer presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos, en la historia de nuestro país, y como vicepresidente, Nicolás Bravo.

Seguido a su mandato de cuatro años,<sup>258</sup> el segundo periodo presidencial sería disputado por los candidatos Manuel González Pedraza y el general Vicente Guerrero. Sin embargo, las logias masónicas tendrían un papel destacado en el curso de las elecciones, y desde luego, en la historia nacional. Derivado de los comicios los yorkinos apoyaron al general Vicente Guerrero, mientras que en defensa de los fueros militares y eclesiásticos, se sumaron “muchos y terribles opositores y las familias enlazadas con españoles, los propietarios, los aristócratas, el clero y el ejército, se unieron y formaron un partido que en las elecciones para Presidente de la República trabajara con empeño por el general D. Manuel Gómez Pedraza, que entonces pertenecía á los escoceses [Logia del Rito Escocés]...”<sup>259</sup>

En la obra *Y los Conservadores tomaron el Poder y cambiaron la Constitución (1836-1846)*, José Luis Soberanes Fernández menciona que “...el conservadurismo no surgió en nuestra patria por generación espontánea, sino que fue el resultado de circunstancias históricas e ideológicas que concurrieron en esos precisos momentos en nuestro país, dando origen a esa década centralista y conservadora.”<sup>260</sup>

Para Jorge Sayeg Helú en *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)*, explica con relación a las elecciones:

La popularidad de Guerrero era, en esos momentos, indudablemente mayor que la de Gómez Pedraza; una elección hecha con base en el sufragio individual

---

<sup>256</sup> *Idem.*

<sup>257</sup> *Idem.*

<sup>258</sup> Primer presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos por el período del 10 de octubre de 1824 al 31 de marzo de 1829.

<sup>259</sup> Mateos, José María, *op. cit.*, p. 37.

<sup>260</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores tomaron el Poder y cambiaron la Constitución (1836-1846)*, México, Porrúa, 2014, p. 1.

le hubiera hecho triunfar por un amplio margen, pues contaba con el apoyo de todas las clases populares; representaba, al fin y al cabo, los 11 años de insurgencia. La forma aristocrática de elección —a través de las legislaturas de los estados—, empero, que prescribía la Constitución de 1824, dio el triunfo, consecuentemente, al distinguido y señorial ministro de Guerra y Marina del gabinete de don Guadalupe Victoria: Manuel Gómez Pedraza.<sup>261</sup>

La forma aristocrática de elección —en palabras de Sayeg Helú—<sup>262</sup> influiría en el resultado de la sucesión presidencial, siendo electo don Manuel González Pedraza gracias al complejo sistema de elección que establecía la Carta Federal de 1824, y a la coalición de los grupos conservadores. Mientras tanto, los partidarios del general Guerrero enardecidos con su derrota en la contienda electoral, tomaron las armas en el llamado motín de “*La Acordada*” del 30 de noviembre de 1828.<sup>263</sup>

Derivado del motín Gómez Pedraza tuvo que renunciar a sus derechos presidenciales, en consecuencia, el Congreso nombró como presidente al general Vicente Guerrero, y en calidad de vicepresidente a don Anastasio Bustamante, este último era un reconocido partidario del centralismo y antiguo realista e Iturbidista.

En contraste con la personalidad del recién nombrado presidente, los enemigos de Guerrero no serían tan generosos. Las circunstancias políticas y militares colocarían a Guerrero en una posición desfavorable, y el golpe llegaría desde la vicepresidencia, figura que veremos, causó diversos daños al sistema político mexicano.

Y así, con el intento de reconquista de España por el general Isidro Barradas del 27 de julio de 1829, el presidente Guerrero puso a disposición “...el ejército de reserva, bajo el mando del propio vicepresidente Bustamante, se pronunció en Jalapa, mediante el Plan del mismo nombre, derrocando a Guerrero.”<sup>264</sup> El referido plan pronunciado en Jalapa del 4 de diciembre de 1829, aludía lo siguiente:

**Primero.** *Adoptar el plan que para el restablecimiento del orden constitucional y del libre ejercicio de la soberanía de los Estados, proclamó el ejército de reserva de la villa de Jalapa el 4 del corriente, renovando, en consecuencia, el juramento de sostener la Constitución Federal y leyes existentes.*

**Segundo.** Elevar sus votos al consejo de gobierno, para que escuchando la voz de los pueblos y en ejercicio de las funciones que le atribuye la Constitución, llame a encargarse del Supremo Poder Ejecutivo al presidente de la Corte Suprema de Justicia, nombrando los dos individuos que deben asociársele conforme al artículo 97.<sup>265</sup> [Énfasis propios]

Bustamante había disfrazado sus intenciones las cuales consistían en destituir al presidente Vicente Guerrero, para acto seguido, hacer cambios en el gobierno. El

---

<sup>261</sup>Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 175.

<sup>262</sup>*Idem.*

<sup>263</sup>Mateos, José María, *op. cit.*, p. 37.

<sup>264</sup>Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.* p. 177.

<sup>265</sup>Plan de Jalapa del 4 de diciembre de 1829, artículos 1 y 2. *Planes de la Nación Mexicana. Libro Uno: 1808-1830*, México, Senado de la República - Colegio de México, 1987, p. 228.

plan prosperó, e imposibilitado Guerrero —afirma Sayeg Helú—; fue considerado por el Congreso como “*inepto*” para gobernar,<sup>266</sup> en virtud de ello, no tuvo más remedio que nombrar a Bustamante como presidente de la República el 19 de enero de 1830. Al respecto, el Dr. Sayeg Helú en su obra *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)*, explica:

Imposibilitado, pues, Guerrero, por considerársele inepto, asumió el Ejecutivo el general don Anastasio Bustamante, de rancia prosapia realista — “discípulo de Calleja, y apasionado admirador de Iturbide”—; y la forma sistemática en que el Congreso no sólo justificaba, sino hasta aplaudía estos levantamientos, adquiriría ya carta de naturalización entre nosotros en aquel entonces; el descontento se hallaba a la orden del día; aminoraba, cada vez más, la de por sí escasa vigencia de la Ley fundamental; no digamos de las leyes secundarias: La anarquía venía haciéndose dueña del México de aquellos tiempos; las expresiones “restaurar el orden constitucional” o “restablecer el pacto fundamental”, eran corrientes en los documentos políticos de la época.<sup>267</sup>

No pasaría mucho tiempo para que la noticia llegara a oídos del general Antonio López de Santa Anna, que por aquellos días, ocupaba el cargo de gobernador del Estado de Veracruz. La muerte del general Vicente Guerrero el 14 de febrero de 1831 motivaría de nueva cuenta, otros levantamientos militares, ahora encabezados por el joven Antonio de Padua María Severino López de Santa Anna y Pérez de Lebrón.

De esta forma, en “... 1832, el general Antonio López de Santa Anna se levantó en armas contra el gobierno de Bustamante, y después de ganar las batallas de Gallinero y San Agustín del Palmar, logró la capitulación de Bustamante en lo que se llamó los Convenios de Zavaleta, del 23 de diciembre de ese mismo año.”<sup>268</sup>

Con la capitulación de Bustamante mediante los Convenios de Zavaleta del 23 de diciembre de 1832, en la ciudad de Puebla, tuvo dos implicaciones inmediatas, por una parte permitió restablecer temporalmente el orden constitucional de 1824, y por otra, dejó una estela de incertidumbre jurídica, al evidenciar la enorme necesidad de reformas que permitan ejercer un control efectivo del poder, particularmente de una figura que estaba empezando a causar desequilibrios en el sistema político mexicano, y que era desde luego, la vicepresidencia de la República.

## **2.1. La transición política del régimen Federal... hacia el centralismo de 1836**

El convenio firmado en la Hacienda de Zavaleta, Puebla, concluía el periodo de gobierno del presidente Bustamante y por consiguiente, el general “...Manuel Gómez Pedraza [sería] reconocido presidente legítimo de la república hasta el 1<sup>o</sup> de abril [de 1833], en cuyo día deben terminar las funciones del supremo magistrado de la

---

<sup>266</sup>Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.* p. 177.

<sup>267</sup>*Idem.*

<sup>268</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma....cit.*, p. 40.

nación conforme a la ley fundamental...”<sup>269</sup>, debido a que el 10 de abril de 1833, iniciaba el próximo periodo presidencial.

El general Manuel Gómez Pedraza que había sido desconocido como presidente tres años antes por el motín de *La Acordada*, finalmente tomó posesión el 26 de diciembre de 1832. Casi para concluir su mandato —su gobierno duró escasos 3 meses—, convocó a comicios para renovar las legislaturas de los estados, la federal (*diputados y senadores*), así como la presidencia de la República.<sup>270</sup>

Las elecciones se llevaron a cabo con aparente tranquilidad y como resultado de estas, sería vencedor y electo como presidente de la República el general Antonio López de Santa Anna, y en calidad de vicepresidente, Valentín Gómez Farías.

Sobre este acontecimiento, el Dr. José Luis Soberanes Fernández expone que, “... el binomio Santa Anna–Gómez Farías, el cual resultó detonante para hacer fracasar cualquier intento político por más cuerdo que este pareciera. En efecto, Valentín Gómez Farías era el político más avanzado en la línea liberal [...]. Por otro lado, López de Santa Anna era el militar más prestigiado que en ese momento tenía México [...]”<sup>271</sup> Siguiendo lo pactado en el convenio de Zavaleta, el 1 de abril de 1833 se inició el nuevo periodo de gobierno del presidente electo. Sin embargo, Antonio López de Santa Anna faltaría a su toma de protesta que tuvo lugar el 10 de abril del mismo año, y en su ausencia, se hizo cargo interinamente don Valentín Gómez Farías hasta su regreso.<sup>272</sup>

El gobierno de Valentín Gómez Farías —un liberal avanzado— se caracterizó por la implementación de una serie de reformas que golpearían justamente el corazón del conservadurismo, adelantado a Juárez, iniciaría la secularización de las decisiones políticas del Estado y la Iglesia, entendiéndolo que las medidas eran indispensables para garantizar el progreso y la prosperidad del país.

Para ello, durante su breve periodo de 1833 a 1834 inició una serie de reformas con base en “[un] programa político de ocho puntos: implantación efectiva de las libertades de opinión e imprenta; abolición de los fueros militar y eclesiástico; desaparición de las órdenes monásticas; reconocimiento, clasificación y consolidación de la deuda pública; salvar de la bancarrota la propiedad raíz; desaparición del monopolio del clero sobre la educación; abolición de la pena de muerte, y la creación de colonias para garantizar la integridad territorial.”<sup>273</sup>

El programa liberal sería vetado por el general Antonio López de Santa Anna a su regreso. El motivo serían los levantamientos armados en defensa del fuero militar y eclesiástico, primero en Morelia, luego en Chalco y finalmente en Ameca.<sup>274</sup> Con relación al papel histórico que desempeñó el general Santa Anna, Héctor Fix–Zamudio en *México y sus constituciones*, comenta que:

---

<sup>269</sup>Convenio de Zavaleta del 23 de diciembre de 1832, artículo 6. *Planes de la Nación Mexicana. Libro Dos: 1831-1834*, México, Senado de la República - Colegio de México, 1987, p. 170.

<sup>270</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 424.

<sup>271</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 42.

<sup>272</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 424.

<sup>273</sup>Citado en *Idem*.

<sup>274</sup>*Ibidem*, p. 427.

Ese periodo de 1824 hasta 1835 fue uno de los más agitados en la historia de México, ya que se sucedieron rápidamente pronunciamientos militares constantes, en los que estuvo involucrada la figura tormentosa y peculiar de Antonio López de Santa Anna, quien sin convicción personal alguna cambio constantemente de bandera y se afilió de manera oportunista a las ideas de las tres corrientes políticas (en nuestra opinión todavía no puede hablarse de verdaderos partidos) que se alternaban constantemente en el poder: los conservadores, los liberales moderados y los calificados como puros o progresistas. La carta de 1824 sólo se aplicó esporádicamente, pero en esos lapsos demostró que eran necesarias reformas sustanciales para hacerla funcionar.<sup>275</sup>

Tal y como explica Fix-Zamudio, la falta de convicción y experiencia política del joven presidente lo harían abandonar el partido liberal para unirse al conservador. Nos explica José Luis Soberanes Fernández que; “En efecto, [...] las graves circunstancias políticas que atravesaba el país, Gómez Farías había desistido de continuar al frente del Ejecutivo Federal. Así, el conflicto entre Santa Anna y las cámaras del Congreso General se hizo evidente [...]. Así fue como, en esos momentos, surgieron planes político-militares en Puebla, Orizaba, Jalapa, Oaxaca, pero sobre todo el de Cuernavaca, del 25 de mayo de 1834.”<sup>276</sup>

Claramente nuestro país no estaba preparado para las reformas liberales de don Valentín Gómez Farías, por lo que, desde luego, no prosperaron en parte debido a un Congreso dividido en liberales y conservadores —federalistas y centralistas—, y por otra, al arraigado sistema de fueros que existía en México y que había sido heredado del antiguo régimen colonial.

Es preciso mencionar que a consecuencia de las reformas liberales un grupo de conservadores proclamaron el *Plan de la Villa* en Cuernavaca, Morelos. En el referido plan solicitaron al presidente de la República Antonio López de Santa Anna, ahora un destacado conservador, la abrogación de las reformas dictadas por el Congreso durante el periodo de 1833 a 1834. Al respecto, el referido plan exponía:

Sumergida la República Mexicana en el caos más espantoso de confusión y desorden a que la han sujetado las medidas violentas con que los cuerpos legislativos han llenado este periodo de sangre y lagrimas, desplegando los atentados de una demagogia absoluta sobre la destrucción de la carta fundamental que tantos sacrificios ha costado [...].<sup>277</sup>

**Artículo 2.**— Que es conforme a esta misma voluntad y al consentimiento del pueblo, que *no pudiendo funcionar el Congreso general y legislaturas particulares sino en virtud de las facultades que les prescriben sus respectivas constituciones, todas las leyes y providencias que han dictado saliendo no-*

<sup>275</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constitu...cit.*, pp. 198-199.

<sup>276</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 52.

<sup>277</sup>Fragmento del Preámbulo del Acta del Plan de Pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca del 25 de Mayo de 1834. *Planes de la Nación Mexicana. Libro Dos...cit.*, p. 214.

*toriamente fuera de aquel círculo, deben declararse nulas, de ningún valor ni efecto, y como si hubieran emanado de alguna persona privada.*<sup>278</sup>

Debido a la presión del grupo conservador y siendo miembro de este, Santa Anna cedió; y el 31 de mayo de 1834, ordenó la disolución de la Cámara de diputados y senadores del Quinto Congreso de la Unión. Tiempo más tarde, el 9 de julio de 1834, convocaría de nueva cuenta a la renovación para integrar la Sexta Legislatura Federal mediante decreto publicado el 11 de mayo del mismo año.<sup>279</sup> Nos explica José Luis Soberanes Fernández en *Y los conservadores tomaron el poder y cambiaron la constitución (1836-1846)*, la composición de este cuerpo político; “Huelga decir que la siguiente legislatura estuvo totalmente dominada por diputados y senadores contrarios al modelo liberal, o sea, los del llamado ‘partido del orden’, o también del ‘retroceso’, que llegaron, incluso, a abrogar la Constitución del 4 de octubre de 1824 y a adoptar el régimen centralista, que estuvo en vigor hasta 1846 [...]”<sup>280</sup>

La VI Legislatura debía iniciar sus funciones el 1 de enero de 1835, por lo que previamente, el 20 de diciembre de 1834 fueron aprobadas las credenciales de los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Además se integró la mesa directiva de la Cámara y se tomó juramento al cargo, sin embargo, debido a diversos contratiempos, finalmente, el 4 de enero de 1835 se celebró la primera sesión del Congreso.<sup>281</sup> Así, como parte de los primeros trabajos legislativos del Congreso de la Unión, se determinó por iniciativa la revisión y abrogación de todas las reformas liberales, además, como medidas de amnistía contra la oposición política —progresistas en su mayoría—, por decreto del 27 de enero de 1835 el Congreso desconoció la autoridad de Valentín Gómez Farías, y en consecuencia, lo cesó del cargo de vicepresidente de la República.<sup>282</sup>

En el momento menos oportuno —con la vicepresidencia vacante—, el general Antonio López de Santa Anna solicitó nuevamente licencia para separarse del cargo a la Máxima Magistratura por motivos de salud, a lo cual, el Congreso aprobó.<sup>283</sup>

Durante este periodo de incertidumbre y vacío político, el Congreso de la Unión designó como titular del Ejecutivo, y en calidad de interino al general Miguel Barragán, un destacado aristócrata de la época, reconocido por su ideología política centralista, quien tomó protesta el 28 de enero de 1835. Pero a los legisladores conservadores no les era suficiente la abrogación de las reformas liberales de Valentín Gómez Farías; y tiempo más tarde, el 2 de mayo de 1835, el Congreso expidió una ley que le permitía hacer modificaciones y adecuaciones a la Constitución Federal de 1824.<sup>284</sup> La referida ley expresaba lo siguiente:

---

<sup>278</sup>Acta del Plan de Pronunciamiento de la Villa de Cuernavaca del 25 de Mayo de 1834, artículo 2. *Idem.*

<sup>279</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 438.

<sup>280</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 49.

<sup>281</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 438.

<sup>282</sup>*Ibidem*, p. 440.

<sup>283</sup>*Idem.*

<sup>284</sup>*Idem.*

1. En el actual congreso general reside por voluntad de la nación todas las facultades extraconstitucionales necesarias para hacer en la constitución del año de 1824, cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma nación, sin las trabas y moratorias que aquella prescribe.<sup>285</sup>

Además, en el cuerpo de la referida ley disponía que; “El congreso se prefija por límites de dichas facultades las que detalla el art. 171 de la mencionada constitución.”<sup>286</sup> No cabe duda, la citada norma jurídica resultaba a todas luces contradictoria. Por una parte otorgaba facultades amplias al Congreso para legislar la Constitución de 1824 —extraconstitucionales—, y por otra, se establecía como límites a esas facultades las establecidas en el artículo 171 del ordenamiento jurídico en cuestión,<sup>287</sup> y que casualmente referían, a la forma de gobierno,<sup>288</sup> la división de los poderes Supremos de la Federación y de los Estados, la libertad de imprenta, la religión católica como única, así como la libertad e independencia de México.

A pesar de lo anterior los 114 miembros del Congreso (*91 diputados y 33 senadores*) en su mayoría de inclinación centralista —afirma Soberanes Fernández—,<sup>289</sup> estaban convencidos de que parte de los males que aquejaban el país se debía a consecuencia de un liberalismo por demás radical. De esta manera, una comisión especial formada al interior del Congreso integrada por los señores; Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Sánchez de Tagle, éste último tendría un papel destacado, y el apoyo de Lucas Alamán que, por aquellos días, había sido electo diputado —según Felipe Tena—, prepararon el escenario para la abrogación de la Constitución Federal de 1824.<sup>290</sup> En este contexto histórico y violando diversas disposiciones de la Ley Suprema de 1824, el Congreso de la VI Legislatura se declaró investido con facultades para reformar la Constitución Federal, y cambiar *ipso facto*, la forma de gobierno en México.

El 23 de octubre de 1835, el Congreso expidió las Bases para la nueva constitución bajo el título oficial de “*Ley de Bases para la Nueva Constitución*”. Al respecto, en opinión del Dr. José Luis Soberanes Fernández “...venía a cumplir los mismos propósitos que en su día había cumplido el Acta Constitucional de la Federación Mexicana, una especie de adelanto de lo que vendría a ser la nueva y definitiva Constitución...”<sup>291</sup>, y que derivó en *las Siete Leyes Constitucionales*.

Las Bases para la nueva constitución se componía de 14 disposiciones jurídicas,

---

<sup>285</sup>Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 58.

<sup>286</sup>Citado por *Idem*.

<sup>287</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 171; “Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 193.

<sup>288</sup>Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, artículo 4; “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.” *Ibidem*, p. 168.

<sup>289</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 445.

<sup>290</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 201-202.

<sup>291</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 63.

en ellas se sustituía el régimen federal, por un centralista moderado, en otras palabras, las entidades federales serían suprimidas y sustituidas por departamentos divididos con base en la población y territorio. Cabe señalar que cada departamento contaría con un gobernador y una junta departamental, elegidos de forma popular y con facultades legislativas, además, la nueva constitución contaría con un catálogo de derechos humanos —a diferencia de la Constitución de 1824—, un sistema de responsabilidad y un órgano de control denominado; *Supremo Poder Conservador*.

Aprobadas las Bases para la nueva constitución durante la sesión parlamentaria del 23 de octubre de 1835, el Congreso aprobó en lo general el proyecto de la Primera Ley Constitucional. Al respecto, comenta Felipe Tena que; “Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, razón por la cual a la Constitución centralista de que se trata se la conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.”<sup>292</sup>

La primera Ley Constitucional centralista fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, mientras que las otras “...seis leyes restantes fueron terminadas de aprobar el 9 de diciembre de 1836 —firmadas el día 29—, remitidas al Ejecutivo y publicadas todas juntas el día 30 del mismo mes; dicha carta fundamental fue jurada el 1o. de enero de 1837.”<sup>293</sup> Las Siete Partidas o Leyes Constitucionales de 1836, estaban divididos en los siguientes cuerpos normativos dispersos:

<i>Las Siete Leyes Constitucionales de 1836</i> <sup>294</sup>	
Primera.	Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República.
Segunda.	Organización de un Supremo Poder Conservador.
Tercera.	Del Poder Legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las Leyes.
Cuarta.	Organización del Supremo Poder Ejecutivo.
Quinta.	Del Poder Judicial de la República Mexicana.
Sexta.	División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.
Séptima.	Variaciones de las Leyes Constitucionales.

## 2.2. El Supremo Poder Conservador; el desequilibrio institucional

La Constitución de 1836 es conocida por los publicistas y estudiosos del derecho como *Las Siete Leyes o Siete Partidas Constitucionales*, precisamente por tratarse de un ordenamiento jurídico disperso, desde luego, sí partimos en *estricto sensu* de la clasificación que propone el tratadista Argentino Bidart Campos, característica que rompía con la tradición legal de nuestro país. Ahora bien, sí aplicamos la clasificación de Bidart Campos a las leyes fundamentales de nuestro país durante los

<sup>292</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 202.

<sup>293</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Derecho...cit.*, p. 159.

<sup>294</sup>Nota. El cuadro es de elaboración propia con información obtenida de Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 204-248.

primeros años de Independencia, tendremos que la Constitución Española de Cádiz (*vigente en nuestro país*), la de Apatzingán, y finalmente la Carta Federal de 1824, todas ellas habían sido textos codificados en un cuerpo normativo único —forma del documento—, es así que la Ley Suprema de 1836 fue un texto que intentó alejarse por completo de la tradición jurídica de nuestro país.<sup>295</sup>

Entrando al estudio de las Siete Leyes Constitucionales que conformaban el ordenamiento jurídico disperso de 1836, la más controversial de todas era la Segunda, en virtud de que proponía la creación de un órgano muy singular debido al cúmulo de facultades que agrupaba, y al papel destacado que jugaría dentro del sistema político mexicano. David Pantoja Morán en *El supremo poder conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, realiza un extraordinario análisis sobre dicho órgano político en cuestión:

Con objeto de mantener la armonía y el equilibrio entre los poderes y proveer la conservación o restablecimiento del orden social, se establecía un Supremo Poder Conservador, al que se le dotaba de una serie de facultades, siempre condicionadas a que otro poder se lo exigiera, fundado en una causa prevista: declarar la nulidad de la ley contraria a la constitución; declarar la incapacidad física o moral del presidente; suspender y aun deponer a la Suprema Corte de Justicia; suspender hasta por dos meses al Congreso; oír y decidir sobre las quejas que los poderes formularan sobre la usurpación de funciones que hiciere otro poder; restablecer a un poder o a los tres, si fueren disueltos; declarar cuál era la voluntad de la nación; declarar cuándo debería el presidente renovar a sus ministros; dar o negar la sanción a reformas constitucionales, y calificar las elecciones de senadores.<sup>296</sup>

Héctor Fix-Zamudio en *México y sus constituciones*, menciona con relación a la Ley Fundamental en cita; “En las Siete Leyes centralistas de 1836 se efectuó el primer intento de establecer un órgano protector de la Constitución, de carácter político, con el nombre de Supremo Poder Conservador (inspirado en el sistema similar introducido, de acuerdo con las ideas del abate Sieyès, en la Constitución francesa del año VIII, 13 de diciembre de 1799, que creó el Senado Conservador),

---

<sup>295</sup>Para el jurista Argentino German Bidart Campos las constituciones se clasifican en; “a) *constitución escrita o codificada* en un texto único; b) *constitución dispersa*, que puede constar de algunas normas escritas dispersas y otras no escritas; o bien ser totalmente no escrita, o totalmente formada por normas escritas dispersas; c) *constitución rígida*, que para su reforma exige un procedimiento diferente al de la legislación común; d) *constitución flexible*, que puede reformarse por el mismo procedimiento de la legislación común; e) *constitución pétrea*, es la constitución codificada que no puede reformarse, sea en algunos de sus contenidos, o en la totalidad de su normativa; f) *constitución pactada*, cuando surge de un acuerdo o convenio; g) *constitución otorgada*, cuando un órgano de poder la establece unilateralmente.” [Bidart Campos, German J., *Compendio de derecho Constitucional*, Argentina, Ediar, 2004, p. 16.]

<sup>296</sup>Pantoja Morán, David, *El supremo poder conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, Colegio de México - Colegio de Michoacán, 2005, pp. 357-358.

pero cuyas facultades, desorbitadas en teoría, pero más bien ingenuas en nuestra realidad política, determinaron su fracaso.”<sup>297</sup>

En el fondo, la Segunda Ley Constitucional de 1836 hacía modificaciones sustanciales a la organización política del Estado, y no cabe duda, el más significativo fue que alteraba por completo el equilibrio del poder y la división trina propuesta por Montesquieu en *Del espíritu de las leyes*.<sup>298</sup>

Lo anterior al proponer un cuarto poder basado en la ideología del pensador francés Emmanuel Sieyès denominado *Supremo Poder Conservador*, tal y como apunta Héctor Fix-Zamudio.<sup>299</sup> En torno al Cuarto Poder de la Constitución de 1836, José Barragán Barragán comenta; “Se le llamó conservador no para remarcar el triunfo del partido conservador en esos momentos, sino porque era el encargado de conservar intangible el texto constitucional de 1836 y las Bases de 1835. Como su nombre lo indica, sería el vigilante de la constitucionalidad de los actos de los demás poderes y autoridades civiles que establecieran las leyes.”<sup>300</sup>

En el mismo sentido que Fix-Zamudio y coincidimos con él, las atribuciones de este órgano de control sobrepasaban toda realidad política y jurídica de nuestro país, al tomar como referente el Senado Conservador francés del año VIII, así, el Constituyente de 1836, otorgó facultades amplias al Supremo Poder Conservador, de tal forma que se asemejara a su homólogo francés y que a propósito, citamos para mayor referencia:<sup>301</sup>

Segunda Ley Constitucional Centralista de 1836:

**Artículo 12.**— Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes:

**I.** Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos.

**II.** Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas.

**III.** Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar.

**IV.** Declarar, por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga.

<sup>297</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constitu...cit.*, pp. 230-231.

<sup>298</sup>División clásica del poder para su ejercicio; en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

<sup>299</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constitu...cit.*, pp. 230-231.

<sup>300</sup>*Ibidem*, p. 120.

<sup>301</sup>*Ibidem*, pp. 230-231.

V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público.

VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo.

VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente.

VIII. Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla.

IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación.

X. Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva.

XI. Calificar las elecciones de los senadores.

XII. Nombrar, el día 1° de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.<sup>302</sup>

A propósito, con relación a las últimas facultades José Barragán Barragán menciona que; “*Estas últimas facultades por supuesto son draconianas y pueden parecer excesivas. No hay duda; responden, en todo caso, a una situación histórica concreta: resolver los frecuentes diferendos en que se enfrascaban los poderes públicos de entonces.*”<sup>303</sup> [Énfasis propios] Ahora bien, los miembros del Supremo Poder Conservador eran los funcionarios públicos de más alto nivel jerárquico del país, incluso por encima del presidente de la República, de los diputados y senadores del Congreso General de la Nación y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Tenían tratamiento de excelencia, su labor consistía en vigilar y proteger la constitución contra leyes y actos de autoridad, asimismo gozaban de competencia para dirimir las controversias que se suscitaban entre los 3 poderes. Además, eran los únicos funcionarios exentos de toda responsabilidad política, y únicamente respondían a Dios y a la opinión pública de conformidad con el artículo 17 de la Segunda Ley de 1836, y que rezaba las próximas líneas:

Segunda Ley Constitucional Centralista de 1836:

**Artículo 17.**— *Este Supremo Poder no es responsable de sus operaciones más*

---

<sup>302</sup>Segunda Ley Constitucional Centralista de 1836, artículo 12. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 210-211.

<sup>303</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constitu...cit.*, p. 122.

*que a Dios y a la opinión pública*, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.<sup>304</sup> [Énfasis propios]

Los excelentísimos miembros de dicho órgano estaban exentos de toda responsabilidad política por actos y operaciones en el desempeño de sus funciones, de ahí que gozaban de inmunidad en dos aspectos; 1) la inmunidad política en actos de autoridad, y 2) la inviolabilidad por opiniones. En lo correspondiente a las opiniones jamás podrían ser juzgados ni reconvenidos por ellas, prerrogativa que se extendió a los diputados y senadores del Congreso General de la Nación.<sup>305</sup>

Es preciso mencionar que la inmunidad sólo era en *estricto sensu* de naturaleza política y para los delitos oficiales, aquí es importante mencionar que fuera de esta competencia, los integrantes del Supremo Poder Conservador podrían ser sujetos a desafuero por delitos de materia criminal, tal es así que, existía un procedimiento especial para ello. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la Segunda Ley de 1836:

Segunda Ley Constitucional Centralista de 1836:

**Artículo 18.**— Si alguno de ellos cometiere algún delito [se refiera a los miembros del Supremo Poder Conservador], la acusación se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados.<sup>306</sup> [Énfasis propios]

Se puede observar que los individuos del Supremo Poder Conservador se encontraban exentos de responsabilidad política por delitos oficiales, sin embargo, para los delitos del fuero común podrían ser acusados y enjuiciados por el Congreso General, a fin de remover la inmunidad o fuero —desafuero— y acto seguido, ponerlos a disposición de la Suprema Corte de Justicia.

De esta forma, respondían a Dios y a la opinión pública por los delitos oficiales, mientras que por los delitos comunes ante el Congreso General y la Alta Corte de Justicia. En cuanto a la autoría del Supremo Poder Conservador existen numerosas opiniones en torno al tema, explica David Pantoja Morán en su trabajo de investigación titulado *El supremo poder conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, las siguientes líneas:

Como en el caso de Alamán que hemos recordado, sigámosle la pista a los indicios que pudieran decirnos algo acerca de la participación de Sánchez de Tagle en la concepción del Supremo Poder Conservador. Este connotado personaje fue mencionado como autor de las Siete Leyes por Tornel en el alegato

<sup>304</sup>Segunda Ley Constitucional Centralista de 1836, artículo 17. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 211.

<sup>305</sup>Segunda Ley Constitucional Centralista de 1836, artículo 17. *Idem.*

<sup>306</sup>Segunda Ley Constitucional Centralista de 1836, artículo 18. *Ibidem*, p. 212.

que publicara para defenderse de la exclusión de que se le hacía objeto, para conocer de un asunto como miembro del Supremo Poder Conservador. Sin embargo, esta afirmación fue refutada por Peña y Peña, quien afirmó que Sánchez de Tagle no podía decirse propiamente autor de la constitución de 1836. Él habría pertenecido, según Peña y Peña, a la numerosa comisión que consultó el proyecto. A esta comisión pertenecían otras personas ilustradas, experimentadas y patriotas. El proyecto fue después discutido en el pleno y fue objeto de muchas e importantes variaciones y alteraciones. La constitución de 1836, concluía, era obra del Congreso, a no ser que considerara padre único de una obra a quien la redacta y escribe. En sentido contrario, como hemos visto, tres autores contemporáneos: Reyes Heróles, Calvillo y González Pedrero se inclinan por afirmar la autoría de Sánchez de Tagle, pero sin ofrecer pruebas concluyentes.<sup>307</sup>

Aquí es importante mencionar con relación a la problemática expuesta que, tampoco contamos con las pruebas que demuestren fehacientemente la autoría del Supremo Poder Conservador, sin embargo, podemos destacar el importante papel que tuvo el diputado Francisco Manuel Sánchez de Tagle en su diseño institucional, como miembro de la comisión.

Explica Morán que Sánchez de Tagle tomó gran importancia en la respectiva comisión constitucional, encargada de presentar las bases sobre las cuales habría de organizar políticamente a la nación, destacando su decidida defensa de los proyectos constitucionales, quien ya figuraba como director de este, particularmente en el diseño institucional del Supremo Poder Conservador.<sup>308</sup> Así, agrega Morán en *El supremo poder conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, que:

De las Ideas principales vertidas por la comisión redactora del proyecto de la Segunda Ley se desprende que *su intención era crear un equilibrio entre los poderes, contraponiéndolos, para evitar que alguno tuviera más fuerza que los otros*. Estas trabas y restricciones debían ser efectivas para circunscribir a los poderes dentro de sus límites constitucionales. Se buscaba este equilibrio teniendo en cuenta lo que les mostraba su experiencia adquirida hasta entonces, esto es, que a pesar de las prohibiciones y trabas existentes en la constitución, éstas se habían infringido, de lo que deducían era indispensable no sólo organizar los poderes sino equilibrarlos.<sup>309</sup> [Énfasis propios]

De la misma manera Sánchez de Tagle y la respectiva comisión pensaron que, para conservar el equilibrio del poder dividido para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, propuesto desde la Constitución Federal de 1824, había que hacer algunas modificaciones entorno al diseño institucional.

---

<sup>307</sup>Pantoja Morán, David, *op. cit.*, p. 353.

<sup>308</sup>*Ibidem*, p. 354.

<sup>309</sup>*Ibidem*, p. 353.

Para ello, Sánchez de Tagle propuso adicionar un órgano neutro capaz de vigilar el correcto funcionamiento de los cuerpos políticos, pero sin alterar el equilibrio institucional planteado por Montesquieu en su obra clásica *Del espíritu de las leyes*, y que había sido un referente en la primera constitución del México independiente.<sup>310</sup>

Expone Pantoja Morán en *El supremo poder conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, una breve reflexión en torno al cuarto poder conservador; “Por estas razones, la comisión proponía un cuarto poder, con carácter regulador y dotado sólo de fuerza moral, para que no pudiera hacer daño, pero sí evitarlo: sería, así, el dique que contuviera la propensión de unos poderes de avanzar sobre los otros. *No podía hacer nada por sí mismo y sólo actuaría porque otro poder se lo pidiera*. Debía ser obedecido y sus decisiones respetadas como las del oráculo social.”<sup>311</sup> [Énfasis propios]

Estudiando otras figuras jurídicas como el Senado Conservador de la Constitución Francesa obra de Emmanuel Sieyès y el Tribunal Conservador ideado por Juan Wenceslao Barquera en su obra *Lecciones de política y derecho público para la instrucción del pueblo mexicano* publicado en 1822.<sup>312</sup> Sánchez de Tagle partiría de aquí para encontrar el equilibrio del poder estudiando otro principio que no le resultaba ajeno, es decir, la suma de todas las fuerzas políticas debía ser igual a cero, esquema Newtoniano que había sido llevado al campo del derecho y a las ciencias políticas por estudiosos ilustrados como Montesquieu en *Del espíritu de las leyes* y retomado por el Constituyente de 1824.<sup>313</sup>

A propósito, Diego Valadez comenta; “La teoría newtoniana de los equilibrios inspiró el inteligente esquema de la separación de poderes. Uno de los efectos de esa relación es que los balances y contrapesos operan como fuerzas crecientes, no menguantes. En esa medida, y pensando en un sistema de equilibrios lo más cercano posible a lo ideal, tantas más atribuciones como se confieran a un órgano que ejerce funciones de poder, tantas más las que de manera agregada se irán incorporando progresivamente a otros órganos.”<sup>314</sup> Pantoja Morán en *El supremo poder conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, expone que:

Desarrolla Sánchez de Tagle una discusión propia de la ingeniería constitucional para dilucidar qué convenía más como medio para lograr el equilibrio buscado. *Había, por una parte, el choque o la contra posición de fuerzas igua-*

---

<sup>310</sup> *Ibidem*, p. 357.

<sup>311</sup> *Idem*.

<sup>312</sup> Menciona David Pantoja Morán que el antecedente más importante del Supremo Poder Conservador fue el Tribunal Conservador. *Ibidem*, 356.

<sup>313</sup> “En 1687, Newton expuso sus tres leyes del movimiento en su obra *Philosophiae Naturalis Principia Mathematica*, generalmente llamados *Principia*.” Ahora bien, aplicando las leyes del equilibrio, tenemos que; “*En el equilibrio, la suma de los componentes de las fuerzas externas y la suma de los de las torcas externas en los ejes coordenados ha de ser cero.*” [Resnick, Robert, et al., *Física*, 5a. ed., trad. Efrén Alatorre Miguel, México, Grupo Editorial Patria, 2013, vol. I., pp. 41 y 187.] Lo que sin duda inspiró a muchos pensadores, entre ellos Montesquieu para desarrollar un modelo similar aplicando lo más cercano posible al sistema newtoniano de los equilibrios.

<sup>314</sup> Valadez, Diego, *op cit.*, p. 1.

*les, pero esta solución ofrecía varios inconvenientes: en el estado de cambios revolucionarios constantes, como el que se vivía, era menester reponer a los poderes cuando fueran disueltos y esto no era posible, precisamente por estar disueltos; el equilibrio sólo se lograba si las fuerzas eran iguales y no siempre era así, ni las trabas prohibitivas ni las reactivas serían suficientes para lograr el equilibrio estable, a causa de la falta de las costumbres (hoy se diría de cultura política). Por otra parte, estaba la solución más segura de los diques, esto es, un Poder neutro y regulador.*<sup>315</sup> [Énfasis propios]

Siguiendo el pensamiento de Sánchez de Tagle, parecía que al menos en teoría, la opción más adecuada y viable para alcanzar este equilibrio del poder político, era la adopción de un poder neutro y regulador, en virtud de lo siguiente:

*Esta propuesta, argüía, no sería contraria a la supremacía ni a la división trina de los poderes. Los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, eran activos por naturaleza y, por ello, no se trataba de limitarlos, sino de contener el ejercicio del Poder. No era superior este Poder neutro a los otros, pues aunque se les contrapusiera, la supremacía de éstos era en su línea y dentro de la órbita de sus atribuciones y, mientras ahí se mantuvieran, el Poder Conservador nada podría hacer y sólo en el momento en el que traspasaran ese límite dejarían de ser supremos y aun dejarían de ser poderes.*<sup>316</sup> [Énfasis propios]

Huelga lo anterior la medida de un órgano de control de los actos y normas no resultaba ser del todo descabellada, podemos ver en la actualidad, cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación juega un papel destacado como tribunal de constitucionalidad, aunado a ello, el Legislativo hace lo propio efectuando un control del poder político. Sin embargo, lo peligroso del ejercicio era concentrar en un sólo órgano de nueva creación ambos controles —político y jurisdiccional—; lo que no tenía precedentes, y era totalmente ajeno a la realidad jurídica de nuestro país.

En suma, creemos que los cálculos de Sánchez de Tagle en su balanza estaban equívocos, en el fondo, no se trataba de que las fuerzas fueran iguales, ya que por naturaleza y diseño institucional, cada poder tiene un papel diverso dentro del sistema político. La respuesta nuevamente estaba en los postulados naturales, la suma de todas las fuerzas debía ser igual a cero. En otras palabras, por cada facultad debía existir otra, ejercida por un órgano político diverso, con calidad de revisar su legalidad o nulificar dicho acto, para efecto de establecer un equilibrio de las fuerzas políticas y conservar el *statu quo* del imperio de la ley.

Aún y cuando el Supremo Poder Conservador actuaba únicamente a petición de parte, concentraba un cúmulo de facultades que, contrario al discurso, en la práctica lo colocaba en una categoría superior a los demás, al encontrarse en la cúspide del poder con atribuciones exorbitadas en palabras del Dr. Héctor Fix-Zamudio.<sup>317</sup>

---

<sup>315</sup> *Ibidem*, p. 358.

<sup>316</sup> *Ibidem*, p. 359.

<sup>317</sup> Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constitu...cit.*, pp. 230-231.

Entre sus atribuciones tenía la facultad de declarar la nulidad de las leyes y actos de los otros poderes —control político y jurisdiccional—, declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República, suspender a la Suprema Corte de Justicia y al Congreso de la Unión, sancionar las reformas constitucionales, reestablecer los poderes cuando hayan sido disueltos por movimientos armados, calificar las elecciones de los senadores, entre otros (*controles políticos*).<sup>318</sup>

Todo de manera unilateral y discrecional, esto es, sin que existiera un órgano capaz de hacer contrapeso, o de revisar los actos del Supremo Poder Conservador, contrario a lo que ocurre en un sistema basado en pesos y contrapesos del poder, de ahí que su neutralidad fuera muy cuestionable.

Desde que inició sus funciones el Supremo Poder Conservador abrió sus puertas el 24 de mayo de 1837, y concluyó, el 30 de septiembre de 1841.<sup>319</sup> Existen diversas opiniones en torno al fracaso del Supremo Poder Conservador, por ejemplo:

El constitucionalista Tena Ramírez cita al Supremo Poder Conservador como ejemplo de órgano político creado ad hoc para proteger la constitucionalidad y que se plasmó en la Segunda Ley constitucional de 1836, “a imitación del Senado Conservador, que bajo la doble influencia de las ideas de Sieyès y Bonaparte apareció en la constitución francesa del año VII” (*sic*). Este autor señala que, por primera vez en nuestra historia constitucional, el texto de 1836 encaró el problema de la defensa de la constitución y pretendió resolverlo mediante la institución de aquel órgano político. Este sistema fracasó, según él, no porque su ejercicio hubiera demostrado sus defectos, sino precisamente por falta de ejercicio, pues los tiempos no estaban para esos injertos de alta técnica constitucional.<sup>320</sup>

Mientras que “Reyes Heróles, por su parte, atribuye a la falta de armonía y complementariedad entre los intereses del clero y del ejército y a las contradicciones internas [...] —al grado de que ninguno podía confiar ni siquiera en sí mismo— el que se produjera un monstruo: las Siete Leyes.”<sup>321</sup>

Ciertamente, el órgano político resultó ser todo un fracaso en parte debido a la excesiva y desorbitada cantidad de facultades —en palabras del Dr. Héctor Fix-Zamudio—,<sup>322</sup> aglomerando los principales controles constitucionales y políticos que tradicionalmente le correspondían al Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En el discurso Sánchez de Tagle siempre defendió la neutralidad del órgano en cuestión, debido a que sólo actuaba a excitación de otro. Sin embargo, en la práctica

---

<sup>318</sup>Segunda Ley Constitucional Centralista de 1836, artículo 12. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 210-211.

<sup>319</sup>Los integrantes del Supremo Poder Conservador fueron los señores; José Justo Corro, José Ignacio Espinosa de Liñán, Rafael María José Mangino y Mendivil, Melchor Múzquiz y Francisco Manuel Sánchez de Tagle como propietarios y como suplentes los señores Carlos María Bustamante, Cirilo Gómez Anaya y José María Bocanegra.

<sup>320</sup>Pantoja Morán, David, *op. cit.*, p. 339.

<sup>321</sup>*Ibidem*, p. 340.

<sup>322</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constitu...cit.*, pp. 230-231.

se situaba jerárquicamente por encima de los demás poderes, dotado de plena libertad y exento de toda responsabilidad, con amplias facultades, ejercía unilateral y discrecionalmente un poder para el cual, no existía un control. De ahí que, constantemente entorpecía la labor de los demás, originando conflictos de naturaleza política.

A pesar de que su ilustre creador lo diseñó como un órgano de control para preservar el estado de derecho y seguridad jurídica —conservador en palabras del Dr. José Barragán Barragán—,<sup>323</sup> alejado de este fin, el Supremo Poder Conservador fue incapaz de dirimir las controversias entre los poderes, por el contrario, fue promotor de un desgaste institucional causado por la desconfianza.

Otro factor importante que contribuyó a su fracaso fue el malestar de las entidades que habían sido rebajadas a la categoría de departamentos durante el centralismo moderado de 1836, causando otra crisis política que culminaría con la separación de Texas, y poniendo en riesgo el *pacto federal de 1824*.

### 2.2.1. El desafuero y juicio de responsabilidad política en las Siete Partidas Constitucionales

Para ejercer un control del poder político la Constitución de 1836 instauró un sistema de responsabilidad para los servidores públicos, tomando como referente algunas instituciones jurídicas de la Carta Federal de 1824, y que fueron; la inviolabilidad por opiniones, la inmunidad como prerrogativa y los procedimientos para separar a los funcionarios de sus cargos cuando incurran en delitos de diversa índole.

Es así que la inviolabilidad por opiniones de los diputados y senadores fue presentada en el artículo 56 del proyecto,<sup>324</sup> y aprobada bajo el numeral 55 de la Tercera Ley Constitucional de 1836, en los siguientes términos:

Tercera Ley Constitucional de 1836:

**Artículo 55.**— Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas.<sup>325</sup>

Al igual que la inviolabilidad por opiniones se adicionó el fuero o inmunidad en las Siete Leyes Constitucionales —principalmente en la Segunda Ley—, prerrogativa otorgada a los miembros del Supremo Poder Conservador; y en la Tercera, para los diputados y senadores del Poder Legislativo.

La inmunidad o fuero se encontraba reservada a cierto tipo de funcionarios —a los funcionarios de alto nivel— mismos que estaban exentos de ser procesados por

---

<sup>323</sup>*Ibidem*, p. 120.

<sup>324</sup>Proyecto de la Tercera Ley, artículo 56; “Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas.” Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 110.

<sup>325</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 221.

tribunales ordinarios y por lo tanto, por delitos comunes. De esta forma los funcionarios con inmunidad eran los miembros del Supremo Poder Conservador que sólo eran enjuiciados por delitos comunes mediante el juicio de procedencia (*desafuero*), además, la prerrogativa se extendió al presidente de la República, los ministros de la Alta Corte de Justicia y la marcial, los secretarios del despacho, los consejeros y los gobernadores de los departamentos,<sup>326</sup> así como los diputados y senadores.

En este orden de ideas, la inmunidad o fuero podría ser removida de los funcionarios que hemos citado mediante el juicio de procedencia o desafuero, de conformidad con el artículo 47 de la mencionada ley, y que rezaba lo siguiente:

Tercera Ley Constitucional de 1836:

**Artículo 47.**— En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.<sup>327</sup>

De la lectura del artículo 47 de la Tercera Ley de 1836, se desprenden los funcionarios que gozaban de la inmunidad (*o fuero*), la cual era removible mediante el juicio de procedencia —declaración de procedencia— también conocido como desafuero en los casos de responsabilidad por la comisión de delitos del orden común.

Los plazos estaban determinados por el artículo previamente citado y señalaba algunas variantes según la naturaleza del servidor. En el caso del presidente de la República sería desde el día de su nombramiento hasta un año después de haber terminado el cargo, y para los demás funcionarios, desde su nombramiento hasta dos meses después de haber concluido.

Por regla general, la acusación se hacía ante la Cámara de diputados —con algunas excepciones establecidas por la ley—,<sup>328</sup> de esta manera correspondía al mismo

---

<sup>326</sup>Recordemos que en este período de 1836, el federalismo se suprimió por un centralismo moderado y las entidades federativas se sustituyeron por los departamentos.

<sup>327</sup>Tercera Ley Constitucional de 1836, artículo 47. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 220. [En el proyecto fue el artículo 48; “No se podrá intentar acusación criminal contra el presidente de la república desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia; ni contra los diputados y senadores, desde el día de su elección, hasta que pasen dos meses de terminar su encargo; ni contra los ministros de la Alta Corte de Justicia, secretarios del despacho, consejeros, y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados y siendo de ella el acusado, o estando el congreso general en receso, ante la de senadores.” Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 109.]

<sup>328</sup>Cuando la Cámara de diputados se encontraba en receso conocería la de senadores, y de ser procedente la acusación, esta última haría la respectiva declaración de procedencia (*desafuero*). El otro supuesto al que nos referimos era el juicio de procedencia (*desafuero*) para los miembros

órgano político que conoció de la acusación determinar a su criterio (*facultad discrecional*), sí habría lugar o no, a la formación de causa.

Es así que en caso de ser procedente, el órgano político haría la declaración de formación a causa para remover la inmunidad o fuero del servidor público. Acto seguido, la declaratoria afirmativa suspendería los derechos como ciudadano del funcionario —de conformidad con el artículo 50 de la Tercera Ley—,<sup>329</sup> y sería puesto a disposición del tribunal competente para ser juzgado por los delitos comunes de los que sea acusado. En el caso particular del presidente de la República, cuando era acusado ante el Congreso General mediante el juicio de procedencia (*desafuero*), era necesaria la confirmación de ambas Cámaras de conformidad con lo siguiente:

Tercera Ley Constitucional de 1836:

**Artículo 49.**— En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa, sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República.<sup>330</sup>

Ahora bien, en los delitos oficiales era procedente el juicio de responsabilidad política (*juicio político*); y cuyo objeto esencial, era remover al servidor público categorizado como de alto nivel jerárquico. En otras palabras, el referido juicio fungía como un control del poder político contra actos y omisiones de los servidores, dicha institución estaba regulada por el artículo 48 de la Tercera Ley Fundamental.

Es importante mencionar que el artículo en cuestión señalaba los funcionarios sujetos a enjuiciamiento y establecía el procedimiento para los delitos considerados como oficiales partiendo de dos supuestos:

*Delitos oficiales en las Leyes Constitucionales de 1836*<sup>331</sup>

1. **En materia electoral.** Calificaba como delito oficioso a los funcionarios que no vigilasen la pluralidad de las elecciones de conformidad con el

---

del Supremo Poder Conservador, dicho proceso se realizaría con intervención de ambas Cámaras (*diputados y senadores*); y era parecido al juicio político de conformidad con los artículos 47 y 53 fracción II de la Tercera Ley Constitucional.

<sup>329</sup>Tercera Ley Constitucional, artículo 50; “La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 220.

<sup>330</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 220. [Nota: En el proyecto fue el artículo 51, sobre la formación de causa; “La Suprema Corte de Justicia, o dicho tribunal, declarará dentro de diez días, contados desde que la acusación se le presente, si ha o no lugar a la formación de causa. La resolución afirmativa suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano, y lo pone a disposición del tribunal, que seguirá la causa por todos los trámites legales hasta el fenecimiento. Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado, y al modo de proceder del tribunal de sentencia, las especificará el reglamento del congreso.” Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma... cit.*, p. 109.]

<sup>331</sup>Los delitos oficiales estaban determinados por la Tercera Ley Constitucional, artículo 48.

artículo 3, fracción IV de la Segunda Ley Constitucional;<sup>332</sup> así como por infracciones y omisiones en los procesos electorales y democráticos del país durante las elecciones bienales ordinarias y extraordinarias ulteriores de las juntas departamentales de conformidad con el artículo 3, fracción V de la citada Ley Fundamental.<sup>333</sup>

Al respecto conviene decir que la ley era especialmente severa contra aquellos funcionarios que de forma directa o indirectamente, intervinieran en las elecciones libres y democráticas de las juntas departamentales.

De la misma manera el artículo 48 de la Segunda Ley Constitucional categorizaba como delito oficial a los funcionarios que no cumplieran con lo dispuesto por el artículo 3 de la Cuarta Ley, y que determinaba como delito oficial, los cometidos durante los procesos electorales para la renovación del Supremo Magistrado del Poder Ejecutivo, lo cual, además de ser motivo de responsabilidad, sería una causa de nulidad de la elección de no celebrarse en las fechas establecidas.<sup>334</sup>

2. **En materia de competencia y legalidad.** Estaba previsto en las fracciones I, II, y III del artículo 15 de la Sexta Ley Constitucional, el cual establecía las restricciones a las facultades de los gobernadores y las juntas departamentales, con el fin de controlar a los servidores públicos y evitar que el poder político sobrepase la norma.

Las restricciones eran las que a continuación se transcriben para mayor referencia: “I. Ni con el título de arbitrios, ni con cualquiera otro, podrán imponer contribuciones, sino en los términos que expresa esta ley, ni destinarlas a otros objetos que los señalados por la misma. II. No podrán adoptar medida alguna para levantamiento de fuerza armada, sino en el caso que expresamente estén facultados por las leyes para ese objeto, o en el de que se les ordene por el Gobierno general; y III. No podrán usar de otras facultades que las que les señala esta ley, siendo la contravención a esta parte del artículo y las dos anteriores caso de la más estrecha responsabilidad.”<sup>335</sup>

En los casos anteriores procedía el juicio de responsabilidad política, de esta manera, la acusación sería ante la Cámara de diputados con algunas excepciones que hemos mencionado. Por esta razón, sería la Cámara de diputados el órgano encargado de determinar a su criterio (*facultad discrecional*), si existían los elementos

---

<sup>332</sup>Segunda Ley Constitucional, artículo 3, fracción IV; “Verificada la elección a pluralidad absoluta de votos, remitirán las juntas en pliego cerrado y certificado, por el correo inmediato siguiente, la acta de elección a la secretaría de la cámara de diputados.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 209.

<sup>333</sup>Segunda Ley Constitucional, artículo 3, fracción V; “La omisión de la elección en el día prefijado y la de envío de la acta de ella que prescribe el párrafo anterior, será caso de responsabilidad para las juntas departamentales, según lo prevenga la ley de la materia.” *Idem*.

<sup>334</sup>Cuarta Ley Constitucional, artículos 1, 2 y 3 relacionados a la renovación del presidente de la República.

<sup>335</sup>Sexta Ley Constitucional, artículo 15, fracciones I, II, y III. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 242.

mínimos de responsabilidad para constituir alguno de los delitos oficiales, y en caso de ser afirmativo, designaría a dos diputados encargados de sostener las acusaciones ante el Senado.

El Senado tendría un papel destacado al instruir el procedimiento, y a la vez, dictaría las providencias y garantías de audiencia a las partes (*defensores y acusadores*), para acto seguido, emitir el fallo, limitándose a imponer como pena la destitución del cargo o empleo del acusado, o bien, la inhabilitación temporal, o perpetua para obtener otro (*Tercera Ley, artículo 48*).

Una vez separado del cargo, sí el acusado había cometido otros delitos del fuero común, el Senado pasaría el proceso al tribunal competente para que resolviera con base a las leyes correspondientes de conformidad con el artículo 48 de la Tercera Ley Constitucional de 1836, y que a continuación citamos para mayor referencia:

Tercera Ley Constitucional de 1836:

**Artículo 48.**— En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3°, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta, y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes.<sup>336</sup>

Aquí conviene detenerse un momento a fin de subrayar el cambio que hubo del sistema de responsabilidad de la Constitución Federal de 1824, a la Ley Suprema de 1836. Lo anterior, debido a que el juicio político de las Siete Partidas modificó la forma de sustanciar el procedimiento instruido por un órgano mixto (*Congreso de la Unión y la Corte Suprema de Justicia*) que estableció la Ley Fundamental de 1824, para establecer uno completamente político.

---

<sup>336</sup>*Ibidem*, p. 220. [Nota: En el proyecto los artículos 49 y 50 contenían el procedimiento de juicio político y desafuero. “Art. 49.- La cámara ante quien se hiciere la acusación declarará, dentro de diez días, por mayoría absoluta de votos de los representantes presentes, previos todos los requisitos, y en el modo que detallará el reglamento interior del congreso, si la acusación es o no de tomarse en consideración. La resolución afirmativa, sólo necesitará la confirmación de la otra cámara, en el caso de ser el acusado el presidente de la república.” “Art. 50.- La declaración de ser de tomarse la acusación en consideración no producirá ningún efecto penal, ni aún el de suspender al funcionario acusado del ejercicio de sus funciones; no dará otro resultado que dejar expedito al acusador para llevar y seguir su acusación ante la Suprema Corte de Justicia, y siendo de ella el presupuesto reo, ante el tribunal extraordinario de que habla el párrafo 11, Art. 11 de la segunda ley constitucional.” Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 109.]

En 1836, el Congreso General tendría como facultad entre otras, la de sustanciar el juicio político, de esta manera, la Cámara de diputados sería el órgano encargado de efectuar la acusación, para ello, discrecionalmente determinaría si habría lugar o no a proceder. De ser afirmativo, pasaría la imputación al Senado, este último instruiría el proceso respetando las garantías procesales y el derecho de audiencia para posteriormente emitir su fallo.

El sistema de responsabilidad de 1836 era muy completo para su época, no obstante, el artículo 48 de la Tercera Ley fue omiso en señalar los criterios y parámetros para determinar las penas o sanciones, recordemos que la Carta Federal de 1824 requería del voto de dos tercios de los miembros presentes de la Cámara que corresponda para tal efecto.

A falta de otra disposición constitucional que señalara lo contrario, las sentencias del Senado eran emitidas a discreción del órgano político, y únicamente se limitaba a separar o inhabilitar al funcionario. De igual forma, tal declaratoria afirmativa por delitos oficiales y en los comunes, *ipso facto* suspendería al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos del ciudadano (*Tercera Ley, artículo 50*). Tal y como mencionaba el primer párrafo del artículo 50 de la Tercera Ley Constitucional de 1836, y que transcribimos para mayor referencia:

Tercera Ley Constitucional de 1836:

**Artículo 50.**— La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. *Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de proceder, las especificará el reglamento del Congreso.*<sup>337</sup> [Énfasis propios]

Es evidente que un procedimiento tan delicado y complejo requería de un marco jurídico más completo, a través de leyes reglamentarias a las disposiciones en comentario, tal y como aludía el artículo 50 de la Tercera Ley, sin embargo, no fue posible debido al breve periodo de tiempo que se mantuvo vigente la Constitución Centralista de 1836, disposición que dejó al margen de la ley muchas facultades discrecionales a los órganos políticos, principalmente del Supremo Poder Conservador.

Derivado de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos y que eran; 1) el desafuero para delitos comunes, y 2) las sanciones emitidas por el Senado, en juicio político por delitos oficiales, en ambos supuestos, y que hemos mencionado, tendría como efecto inmediato la separación del cargo y acto seguido,

---

<sup>337</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 220-221. [Nota: En el proyecto fue el artículo 51, sobre la declaratoria y los requisitos; “La Suprema Corte de Justicia, o dicho tribunal, declarará dentro de diez días, contando desde que la acusación se le presente, si ha o no lugar a la formación de causa. La resolución afirmativa suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano, y lo pone a disposición del tribunal, que seguirá la causa por todos los trámites legales hasta el fenecimiento. Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado, y al modo de proceder del tribunal de sentencia, las especificará el reglamento del congreso.” Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 109.]

siempre que se amerite otro castigo o sanción, sería puesto ante el tribunal competente para que juzgue y emita sentencia.<sup>338</sup> Ahora bien, el tribunal competente para conocer sobre los asuntos en cuestión, sería la Corte Suprema de Justicia de la Nación de conformidad con el artículo 12 de la Quinta Ley Constitucional de 1836:

**Artículo 12.**— Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

**I.** *Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la segunda ley constitucional.*

**II.** *Conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la tercera ley constitucional.*

**III.** Conocer, desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el Presidente de la República y los Secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros.

**IV.** Conocer en la tercera de los negocios promovidos contra los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes. [...].<sup>339</sup>  
[Énfasis propios]

Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 contenía un sistema más completo en materia de responsabilidad, de los servidores públicos de alto nivel jerárquico, el cuál destacó por la categorización de los delitos comunes y oficiales, así, cada uno daba lugar a un procedimiento diverso que sería sustanciado por el cuerpo Legislativo, es decir; el primero por la Cámara de diputados siendo procedente el desafuero, y el segundo, por la intervención de ambas partes del Congreso General de la Nación en el juicio político.

Finalmente las disposiciones relacionadas a la responsabilidad de los servidores públicos eran las siguientes; de la Segunda Ley, en los artículos 12, 17 y 18; de la Tercera Ley, en los artículos 47, 48, 49, 50 y 55, de la Cuarta Ley, en los artículos 15, 17, 18, 19, 26 y 32; de la Quinta Ley, en los artículos 9, 12, 13, 22, 30, 31, 32, 36 y 38; y de la Séptima Ley, en el artículo 6, todas ellas de las Siete Partidas Constitucionales de 1836.<sup>340</sup>

### 2.3. Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843

Después de veinte años de desastres e infortunios institucionales, los conflictos políticos internos entre centralistas y federalistas se prolongaron hasta la primera mitad

---

<sup>338</sup>En juicio político, si y sólo si, además del delito oficial, a criterio del Senado estimaba que se habían cometido otros delitos.

<sup>339</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 232.

<sup>340</sup>**Anexo 4.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

del siglo XIX. La lucha de fuerzas contrarias trajo consigo diversas consecuencias en la vida política, económica y jurídica de nuestro país, un claro ejemplo de ello fueron las Siete Partidas Constitucionales, que sustituyeron al régimen federal de 1824 por un centralismo moderado, lo que abonó en gran medida a la separación de Texas en 1836, y al movimiento autonomista de la provincia de Yucatán.

Este último, debido a las restricciones que trajo consigo el centralismo a las provincias —reducidas a departamentos— expidió su propia constitución de corte federal en 1841, apegada a los principios del sistema representativo, popular y republicano, misma que tuvo el mérito de incluir por primera vez en nuestro país, *el juicio de amparo*. Había quedado demostrado que las Siete Partidas Constitucionales de 1836 y su órgano político de control *el Supremo Poder Conservador* —trabajo teórico y especulativo de Francisco Sánchez de Tagle y otros—, fueron incapaces de mantener el orden y la paz en la joven nación. En suma, el desequilibrio e inestabilidad, a causa del fracaso de la campaña militar en Texas y el descontento nacional en contra del centralismo, motivaron numerosos movimientos armados al interior del país.

Un tiempo más tarde, en la ciudad de Guadalajara, el 8 de agosto de 1841 Mariano Paredes se levantó en armas para desconocer al gobierno del presidente Bustamante, y convocar a un Congreso General con facultades amplias para reformar la constitución. En apoyo al plan se sumó el general Gabriel Valencia, quien tomó el fuerte de la Ciudadela en la capital del país, el 31 de agosto de 1841. En consecuencia, el 2 de septiembre del mismo año haría lo propio el general Santa Anna en *Perote*, y ante la tensión política y militar entre el general Paredes, y el gobierno del presidente Bustamante, Santa Anna se ofreció como mediador para limar las asperezas. Sin embargo, sólo obtuvo una respuesta negativa del gobierno para conciliar con los rebeldes, por tal motivo, el 9 de septiembre de 1841, Santa Anna tomaría partida pronunciándose desde el fuerte de *Perote* en apoyo a los disidentes.<sup>341</sup>

La rebelión contra el gobierno se extendió a gran velocidad por el centro del país, forzando al presidente Bustamante a celebrar un armisticio con los generales Paredes y Santa Anna, dicho pacto es conocido como las *Bases o Plan de Tacubaya*, firmado el 28 de septiembre de 1841, en el cuartel que lleva el mismo nombre, y que tuvo como fin la reorganización de la República, entre otras cosas, se declaró “...la cesación de los poderes supremos, [con] excepción hecha del Judicial, la convocatoria de una Junta para elegir presidente provisional, la cual eligió a Santa Anna (Bustamante salió al exilio) y otra para formar un Congreso Constituyente.”<sup>342</sup>

El 9 de octubre de 1841, Santa Anna sería nombrado presidente sustituto e investido con facultades amplias para gobernar devenidas del artículo 7 del *Plan de Tacubaya*. Posteriormente, publicaría la convocatoria para formar un nuevo Congreso Constituyente el 10 de diciembre de 1841, en atención al artículo 4 de las bases mencionadas.<sup>343</sup> Realizados los comicios, los diputados electos y que eran en su ma-

<sup>341</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 523.

<sup>342</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, p. 163.

<sup>343</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 529.

yoría liberales moderados, iniciaron sus labores legislativas el 10 de abril de 1842.<sup>344</sup> Acto seguido a la instalación del Congreso, se formó una comisión de constitución compuesta por siete diputados, entre ellos; Mariano Otero, Juan José Espinosa de los Monteros, Joaquín Ladrón de Guevara, Antonio Díaz Guzmán, Pedro Ramírez, José Fernando Ramírez y Octaviano Muñoz Ledo. Como resultado de los trabajos de la comisión, el 26 de septiembre del mismo año se presentaron ante el Congreso dos proyectos de constitución, uno denominado el Proyecto de la Mayoría y el otro conocido como el Voto Particular de la Minoría.<sup>345</sup>

Los proyectos debían ser elaborados de conformidad con los lineamientos mínimos y que eran; *las Bases Fundamentales para la Constitución*.<sup>346</sup> Al respecto, menciona José Luis Soberanes Fernández cuales eran; "...1a. La democracia debe ser la base elemental de la Constitución [...]; 2a. La nación se divide en departamentos, sin perder su carácter ni su forma de nación; esta unidad la conserva bajo la forma de gobierno republicano popular representativo; 3a. División de poderes; 4a. Distribución del poder público, bajo las clasificaciones ya hechas de nacional y local...".<sup>347</sup> Partiendo de las mencionadas bases se presentaron dos proyectos de constitución, el primero llamado proyecto de Mayoría y el Voto Particular de la Minoría:

1. **El Proyecto de Mayoría de fecha 25 de agosto de 1842.** Fue presentado por los diputados Joaquín Ladrón de Guevara, Antonio Díaz Guzmán, Pedro Ramírez y José Fernando Ramírez, estaba compuesto de 182 artículos y 9 títulos, mismo que se apegó a cabalidad con los lineamientos de *las Bases Fundamentales* conservando el sistema centralista compuesto por 24 departamentos y declaraba el goce perpetuo de los derechos naturales de libertad, igualdad, seguridad y propiedad (*artículo 7*). Asimismo, establecía que todos los poderes públicos emanaban de la constitución y para su ejercicio, se dividió en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, delimitando sus competencias y atribuciones.

En materia de responsabilidad de los altos funcionarios contemplaba la inviolabilidad por opiniones de los diputados y senadores (*artículo 89, fracción I*),<sup>348</sup> de igual forma establecía el fuero o inmunidad (*artículo 89, fracción II*),<sup>349</sup> así como el juicio político para delitos oficiales y el

---

<sup>344</sup> *Idem*.

<sup>345</sup> El Proyecto de Mayoría fue presentado por cuatro de los siete diputados, mientras que el Proyecto de la Minoría fue un voto particular de tres diputados de la comisión.

<sup>346</sup> Las Bases Fundamentales del Proyecto de Constitución se presentaron el 21 de septiembre de 1842.

<sup>347</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 158.

<sup>348</sup> Proyecto de Mayoría, artículo 89, fracción I; "Ser inviolables para las opiniones que viertan y votos que emitan en desempeño de sus encargos, de suerte que en ningún tiempo ni por autoridad alguna, sea cual fuere, puedan ser reconvenidos ni molestados por ellas, so pena de ser castigados los infractores como si atentaran contra el Poder Legislativo." Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 325-326.

<sup>349</sup> Proyecto de Mayoría, artículo 89, fracción II; "No poder ser juzgados civil ni criminalmente por ninguna especie de delito, desde el día de su elección hasta dos meses después de terminado su encargo, sino por la Corte Suprema de Justicia." *Ibidem*, p. 326.

desafuero —declaración de procedencia— para delitos comunes (*artículo 84, fracción IV*).<sup>350</sup>

2. **El Voto Particular de la Minoría de la Comisión de fecha 2 de noviembre de 1842.** Fue presentado por los diputados Mariano Otero, Octaviano Muñoz Ledo y Juan José Espinosa de los Monteros, el cual era mucho menos numeroso que el de Mayoría, ya que contaba con 84 artículos ordenados en 10 títulos. El voto particular de la Minoría era el regreso al Federalismo, “...pero un federalismo renovado, como en los anteriores proyectos, que aprovechaba la experiencia constitucional de los primeros años de vida independiente y algunas aportaciones del derecho comparado; igualmente, se nutría de las aportaciones del Proyecto de la Mayoría.”<sup>351</sup> Así, organizaba a la nación bajo los principios de un sistema Republicano, Representativo, Popular y Federal, compuesto de 24 entidades federativas, que reconocían los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales. Destacando los derechos humanos de libertad, propiedad, seguridad e igualdad, y sus respectivas garantías. En cuanto al Poder Supremo de la Nación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Legislativo se depositaría en un Congreso General (*Cámara de diputados y de senadores*), el Ejecutivo en un individuo denominado presidente de la República y el Judicial en una Suprema Corte de Justicia (*Artículo 27*). El voto particular de la Minoría contenía un sistema de responsabilidad de los servidores públicos parecido al proyecto de Mayoría, el cual otorgaba como prerrogativa de los funcionarios de alto nivel; la inmunidad e inviolabilidad por opiniones, así como un procedimiento especial para separar a los funcionarios del fuero mediante la declaración de procedencia,<sup>352</sup> y el juicio político,<sup>353</sup> sustanciados por un órgano político denominado; *el gran jurado*.

---

<sup>350</sup>Proyecto de Mayoría, artículo 84, fracción IV; “Erigirse en Gran jurado para entender en los expedientes que se instruyan sobre delitos comunes y oficiales de los Secretarios del despacho, senadores, ministros de la Suprema Corte de justicia y de la Marcial, o contadores de Hacienda; y de los delitos que cometan los Ministros y Enviados diplomáticos, los gobernadores de los Departamentos y ministros del tribunal que ha de juzgar a la Corte de justicia, para el efecto de declarar si ha o no lugar a la formación de causa.” *Ibidem*, p. 324.

<sup>351</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 159.

<sup>352</sup>Voto Particular de la Minoría, artículo 38. La Cámara de diputados; “Se erige en gran jurado, para declarar si hay ó no lugar á formación de causa, en las que se instruyan contra el Presidente de la República, los secretarios del despacho y los ministros de la Suprema Corte. En la misma forma conoce de las acusaciones que se hagan contra los gobernadores de los Estados, por infracción de la Constitución y de las leyes generales. Toca á la misma Cámara aprobar los nombramientos que haga el Presidente para primeros jefes de las oficinas generales de hacienda.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 358.

<sup>353</sup>Voto Particular de la Minoría, artículo 39. La Cámara de senadores; “Se erige en gran jurado de hecho, para declarar en los delitos oficiales del Presidente, los ministros y los gobernadores de los Estados, si son ó no reos de los delitos porque fueren declarados con lugar á la formación de causa. [...]” *Ibidem*, pp. 358-359.

A pesar de los esfuerzos de la comisión de constitución, ambos proyectos fueron rechazados por el Congreso y devueltos para su revisión. Para tal efecto, la comisión preparó un tercer proyecto que claramente conciliara las opiniones y diferencias entre mayorías y minorías. Este tercero partió del proyecto de Mayoría, que en esencia, era el más apegado a las bases, agregando ideas del voto particular a manera de atenuar el centralismo marcado en el proyecto de Mayoría.<sup>354</sup>

El tercer proyecto fue terminado el 2 y leído el 3 de noviembre de 1842, elaborado por los diputados Mariano Otero, Juan José Espinosa de los Monteros, Joaquín Ladrón de Guevara, Antonio Díaz Guzmán, Octaviano Muñoz Ledo y Ramírez —sin especificar si se trataba de Pedro o José Fernando, o de ambos—. Sin embargo, a pesar del trabajo de la comisión, y que el tercer proyecto era una mezcla de la propuesta de Mayoría y Minoría (*compuesto de 158 artículos y 20 títulos*), fue rechazado por el Congreso.<sup>355</sup>

El 11 de diciembre de 1842, en la comunidad de Huejotzingo, Puebla, el general Valencia se levantó en armas para desconocer al Congreso Constituyente debido a la demora para entregar a la nación una nueva constitución, de igual manera, se sumó la crisis generada por la ausencia de una autoridad capaz de establecer el orden y la paz en México. El movimiento triunfó y ese mismo mes se publicó el “BANDO CON QUE CONCLUYE EL PRONUNCIAMIENTO DE MÉXICO, PUBLICADO CON GRANDE APARATO DE TROPA DE TODAS ARMAS Y UNA BATERÍA DE CAÑONES LA TARDE DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1842.”<sup>356</sup>

Seguido al desconocimiento del Congreso —como primer postulado—,<sup>357</sup> el gobierno nombraría una junta compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia y por su patriotismo —Junta de Notables—, para que en el plazo de seis meses formasen con asistencia del ministerio,<sup>358</sup> las bases del estatuto provisional que tendría por objeto organizar a la nación, entretanto, el país se regiría por las Bases de Tacubaya, en términos del artículo 3 del citado documento.<sup>359</sup>

<sup>354</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, p. 539.

<sup>355</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 402.

<sup>356</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 163.

<sup>357</sup>Bando con que concluye el pronunciamiento de México, publicado con grande aparato de tropa de todas armas y una batería de cañones la tarde del 19 de diciembre de 1842, artículo primero; “No pudiendo en esta crisis dejarse a la nación sin esperanzas sin un orden de cosas que le aseguren su asistencia, su libertad, sus derechos, la división de poderes, las garantías sociales, y la prosperidad de los departamentos, el gobierno nombrará una junta compuesta de ciudadanos distinguidos por su ciencia, y patriotismo, para que forme las bases, con asistencia del ministerio, que sirvan para organizar a la nación y que el mismo gobierno sancionará para que rijan en ella.” *Idem*.

<sup>358</sup>El 9 de diciembre de 1842, suscribieron el Bando los Ministros —publicado el 19 del mismo mes y año—; Nicolás Bravo Ministro de Relaciones Exteriores y Gobernación, Pedro Vélez Ministro de Justicia y de Instrucción Pública, Manuel Eduardo Goroztiza Ministro de Hacienda y José María Tornel y Mendívil Ministro de Guerra y Marina. *Ibidem*, p. 164.

<sup>359</sup>Bando con que concluye el pronunciamiento de México, publicado con grande aparato de tropa de todas armas y una batería de cañones la tarde del 19 de diciembre de 1842, artículo 3; “Entretanto, continuará rigiendo las Bases acordadas en Tacubaya, en lo que no se opongan a este decreto, y el Consejo de los departamentos seguirá funcionando en los términos que en ella se previenen.” *Idem*.

En la obra *Y los conservadores tomaron el poder y cambiaron la constitución (1836-1846)*, José Luis Soberanes Fernández, refiere que; “En decreto del 23 del mismo mes de diciembre, el gobierno dio a conocer la lista de los ochenta integrantes de la Junta, los que se tendrían que instalar el 6 de enero siguiente, jurando redactar las Bases Orgánicas, ‘sosteniendo la religión y la independencia, el sistema popular representativo republicano, y las garantías que tienen derecho los mexicanos’.”<sup>360</sup>

Finalmente, la Junta de Notables presentó el proyecto que dio como resultado las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* el 8 de abril de 1843, siendo aprobado en lo general, y al día siguiente, comenzó su discusión en lo particular, sancionadas hasta el 12 de junio del mismo año y juradas un día después.<sup>361</sup>

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana se componían de 202 artículos y 11 títulos que organizaban a la nación en una República, Representativa y Popular, conservando gran parte de la organización política centralista de la Constitución de 1836 —dependencia del gobierno central—, pero suprimiendo otros aspectos que la llevaron al fracaso como el Supremo Poder Conservador.<sup>362</sup>

### 2.3.1. La inviolabilidad por opiniones y el fuero o inmunidad política

La responsabilidad de los servidores públicos siempre fue una constante en nuestros documentos constitucionales, ciertamente unos mejor diseñados que otros, pero todos encaminados hacia el mismo fin, y que era, establecer un medio de control del poder político, que permita la transición democrática y la estabilidad institucional.

Al igual que la Constitución Federal de 1824 y la Centralista de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 también incluían la institución jurídica de la inviolabilidad por opiniones y el fuero político. El primero, es decir, la inviolabilidad por opiniones era una prerrogativa que tenían los diputados y senadores para hacer uso de la libertad de expresión sin restricciones —sólo con la salvedad de que dicha libertad sea en el desempeño de sus funciones—. De esta manera, la inviolabilidad por opiniones de los legisladores fue establecida en el artículo 73 del texto Constitucional de 1843, y decía a la letra:

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

**Artículo 73.**— Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa.<sup>363</sup>

La segunda figura jurídica y no menos importante era el fuero para delitos penales y causas civiles, como hemos mencionado, era una institución que protegía a los servidores públicos de alto nivel para evitar que fueran interrumpidos constantemente en el ejercicio de sus funciones, y que derivado a la trascendencia de su

---

<sup>360</sup> *Ibidem*, p. 165.

<sup>361</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, p. 165.

<sup>362</sup> *Ibidem*, pp. 165-166.

<sup>363</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 416.

labor, sólo podrían ser sujetos a responsabilidad mediante un procedimiento especial de naturaleza política, es decir; mediante el juicio político y la declaración de procedencia o desafuero, según la naturaleza del delito. En este orden de ideas, el fuero para los diputados y senadores se encontraba en el artículo 74 de las Bases Orgánicas de 1843 y que citamos para mayor referencia:

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

**Artículo 74.**— Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus **causas criminales y civiles** durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.<sup>364</sup> [Énfasis propios]

A la luz del artículo 74 de las Bases se aprecia que los diputados y senadores gozaban de fuero o inmunidad constitucional, excluyéndolos de la jurisdicción ordinaria en las causas civiles y criminales durante el tiempo que durara el cargo, y dos meses después de haber finalizado. Sin embargo, no era el único que gozaba de este privilegio, por ejemplo; el presidente de la República, al tenor del artículo 90 de las Bases y que rezaba las próximas líneas:

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

**Artículo 90.**— Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.<sup>365</sup>

Además, gozaban de inmunidad en las acusaciones por delitos oficiales o comunes, los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, los consejeros de gobierno y los gobernadores de los departamentos de conformidad con el numeral 77 del cuerpo normativo en cuestión.<sup>366</sup>

### 2.3.2. El juicio político y juicio de procedencia

El juicio político y la declaración de procedencia eran dos procedimientos que sustanciaba el Congreso de la Unión en calidad de *gran jurado*, a fin de conocer sobre las acusaciones por responsabilidad oficial (*para el primero*) y común (*para el segundo procedimiento*) de los servidores y funcionarios de alto nivel, para efecto de separarlos del cargo, o bien, remover el fuero o inmunidad constitucional.

De esta manera, para hacer efectiva la responsabilidad contenía un sistema de control ejercido por un cuerpo legislativo, que, al igual que la Constitución de 1836,

---

<sup>364</sup> *Idem.*

<sup>365</sup> *Ibidem*, p. 420.

<sup>366</sup> Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, artículo 77; “Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento.” *Ibidem*, p. 416.

partía de la naturaleza del delito. Cabe mencionar que la ley no distinguía, ni señalaba quienes tendrían la facultad para presentar las acusaciones ante el órgano citado. No obstante lo anterior, cada uno tenía un procedimiento, es decir; para los delitos comunes era procedente el desafuero y para los delitos oficiales, lo era el juicio político —en teoría con efectos jurídicos diferentes, aunque la legislación no expresaba nada al respecto—, ambos sustanciados en el seno del Congreso de la Unión.

Es preciso mencionar que tanto la declaración de formación a causa, así como las sanciones o sentencias del juicio político, eran en esencia una facultad discrecional de cada Cámara, en virtud de que las Bases no distinguían algunas cuestiones procesales, como tampoco existía una legislación reglamentaria que colmara los vacíos legales de la constitución, ni que marcara los lineamientos necesarios para dar formalidad al procedimiento.

Huelga lo anterior, cada Cámara sería responsable de conocer sobre las acusaciones de sus miembros para efecto del desafuero (*diputados y senadores*),<sup>367</sup> mientras que para el resto de los casos, cualquiera de las dos podría conocer sobre las acusaciones por delitos oficiales, o del orden común; de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno, y de los gobernadores de los departamentos de conformidad con el numeral 77 de las Bases Orgánicas de 1843. Y como excepción a la regla estaba el presidente de la República, quién sería juzgado únicamente por los delitos oficiales señalados por el artículo 90 de las Bases Orgánicas mediante el juicio político, y para tal efecto, podría conocer cualquiera de las Cámaras sobre la acusación.

Los procedimientos del juicio político y de procedencia estaban regulados por los artículos 76, 77 y 78 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, y que transcribimos para mayor referencia:

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

**Artículo 76.**— Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á la formación de causa.

**Artículo 77.**— Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento.

**Artículo 78.**— Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la marcial.<sup>368</sup>

---

<sup>367</sup>Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, artículo 76.

<sup>368</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 416-417.

Dicho de otro modo, la legislación era tan incompleta que ni siquiera señalaba los efectos jurídicos de las sanciones, tampoco establecía el porcentaje de votos que requería el *gran jurado*, para determinar la declaración de formación de causa. Igualmente fue omisa en señalar las garantías del acusado, entre otras cuestiones procesales, por ejemplo; ¿cómo se substanciaría el enjuiciamiento?, en fin, ni siquiera era claro, cómo debía funcionar este órgano político, dejando todo el procedimiento a reserva de las facultades discrecionales del Congreso de la Unión, y por consecuencia, a la negociación política.

El desafuero o juicio de procedencia sería sustanciado por un órgano político, y una vez que el *gran jurado* (*cualquiera de las Cámaras del poder legislativo*) declaraba que habría lugar a proceder —de forma discrecional—, los funcionarios acusados por delitos comunes del orden civil o penal, serían desaforados y puestos a disposición de la Corte Suprema de Justicia para que dicte sentencia de conformidad con el artículo 118 de las Bases Orgánicas de 1843, en comentario:

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

**Artículo 118.**— Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

**I.** Conocer en todas instancias de **las causas criminales** que se promuevan contra los funcionarios públicos, á quienes el Congreso ó las Cámaras declaren con lugar á la formación de causa, y de las **civiles de los mismos**.

**II.** Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier estado del negocio, aun en el acto de citación para sentencia.

**III.** Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República.

[...].<sup>369</sup> [Énfasis propios]

Mientras que para los delitos oficiales el artículo 78 de las Bases Orgánicas disponía que el procedimiento a seguir sería el juicio político, para lo cual, cualquiera de las Cámaras podría conocer sobre las acusaciones en cuestión y de forma indistinta, según se haya realizado la acusación.

Una vez que el poder Legislativo tenía conocimiento, las Cámaras reunidas formarían jurado, esto sin que la ley haya establecido propiamente un procedimiento para tal efecto, por tal motivo, asumimos que era a discreción del órgano político.

Reunidas las Cámaras en este jurado tendría conocimiento sobre las acusaciones en contra del presidente de la República por los delitos oficiales señalados en el artículo 90 de las Bases de 1843, y por los delitos oficiales que se cometan contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial.<sup>370</sup>

---

<sup>369</sup> *Ibidem*, p. 423.

<sup>370</sup> Bases Orgánicas de 1843, artículo 78; “Las dos Cámaras reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el Artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la marcial.” *Ibidem*, p. 417.

Es preciso mencionar que la ley no señalaba expresamente en que consistían estos últimos delitos “*contra todo el ministerio o las Cortes*” (artículo 78), por lo que nuevamente, inferimos que era a discreción del cuerpo Legislativo calificar la gravedad, de igual forma, sin establecer un procedimiento, o bien, los parámetros para ello. En cuanto a la responsabilidad del presidente, únicamente podría ser acusado por los delitos señalados en el artículo 90 de las Bases y que disponía textualmente:

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843:

**Artículo 90.**— Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.<sup>371</sup>

Los funcionarios sujetos a juicio político podrían ser; el titular del Ejecutivo por los delitos oficiales establecidos en el artículo 90 de las Bases, los secretarios del despacho,<sup>372</sup> ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial,<sup>373</sup> consejeros de gobierno y los gobernadores de los departamentos de conformidad con el numeral 76 del ordenamiento jurídico en cuestión, por los delitos oficiales que se hicieran contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia, o la marcial (artículo 78), e insistimos, la ley no expresaba los términos y alcance de estos.

Otro aspecto importante y que omitió la legislación de las Bases Orgánicas de 1843, fue precisamente los efectos de las sentencias o sanciones en el juicio político. Ciertamente, en el juicio de procedencia la resolución tendría como efecto declarar sí habría lugar a proceder —lo que conocemos como desafuero—, acto seguido, se

---

<sup>371</sup>*Ibidem*, p. 420.

<sup>372</sup>Los secretarios de despacho o ministros eran responsables de los actos del presidente de la República, que autoricen con su firma, siempre que constituyan actos contrarios a la Constitución y a las leyes vigentes de conformidad con las Bases Orgánicas de 1843, artículo 100; “Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.” *Ibidem*, p. 422. Bases Orgánicas de 1843, artículo 101; “Los ministros se reunirán en junta cuando el Presidente lo disponga, ó cuando así lo pidiere el ministro del ramo. Todos firmarán el acuerdo en el libro respectivo, anotándose los que disientan.” *Idem*. Bases Orgánicas de 1843, artículo 102; “Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.” *Idem*. Bases Orgánicas de 1843, artículo 103; “El Presidente, después de oír las opiniones emitidas por los ministros en la junta, es libre para resolver lo que le parezca.” *Idem*.

<sup>373</sup>Para conocer de las causas civiles de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y Marcial, se formaba un tribunal especial formado por 12 letrados elegidos a la suerte, entre los miembros del Congreso de la Unión de conformidad con los artículos 121, 124, 125, 126, 127, 128, 129 y 130 de las Bases Orgánicas de 1843. Bases Orgánicas de 1843, artículo 121; “De las causas civiles de los ministros de la Suprema Corte de Justicia conocerá el tribunal de que hablan los Artículos 124 y siguientes.” *Ibidem*, p. 424. Bases Orgánicas de 1843, artículo 124; “Para juzgar á los ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, se elegirá un tribunal en esta forma. Cada bienio el segundo día de las sesiones, se insacularán todos los letrados que haya en ambas Cámaras. La de diputados sacará por suerte doce individuos, y los que resulten formarán el tribunal que conocerá de las causas mencionadas.” *Ibidem*, p. 425.

pondría al servidor a disposición de otra autoridad como la Corte Suprema de Justicia para que juzgue y determine la pena correspondiente de conformidad con los artículos 77 y 118 del ordenamiento constitucional de 1843.

Por otra parte, el juicio político fue omiso en este aspecto —efectos de las sentencias o sanciones—, la teoría nos explica que el funcionario tendría que ser separado del cargo e inhabilitado, pero en las Bases no señalaba nada al respecto, además, no había un procedimiento para determinar la pena —parámetros para ello—, lo que implicaba la falta de certeza jurídica del acusado, en virtud de que todo era a discreción del órgano político, de esta manera, la sanción podría ser excesiva, o bien, derivar en la total irresponsabilidad del servidor por falta de legislación.

En resumen, el sistema de responsabilidad para los funcionarios de alto nivel de las Bases Orgánicas de 1843 tenía muchas deficiencias y vacíos legales, esto sí lo comparamos con su antecesora de 1836, el motivo pudo ser por conveniencia de los legisladores y funcionarios públicos, quienes podrían resultar exentos por cualquier acusación. Debemos insistir que la redacción era sumamente incompleta, lo que permitía mucha confusión para diferenciar adecuadamente entre el juicio político y el desafuero (*o de procedencia*), incluso, a menudo parecía que se trataba de un procedimiento único. Tampoco era clara la ley para distinguir sobre lo que debíamos entender por delitos oficiales y comunes (*principio de tipicidad*), con salvedad del presidente de la República, que únicamente era juzgado por los delitos oficiales del artículo 90 de las Bases Orgánicas. Este último únicamente podría ser acusado por los delitos de traición contra la independencia nacional y la forma de gobierno establecida por las Bases Orgánicas, sin que detalle pormenorizadamente bajo que supuestos en particular (*estricto sensu*), también estableció la inmunidad en los delitos del orden criminal del titular del Ejecutivo, quien no podría ser acusado por los delitos comunes sino hasta un año después de haber finalizado el cargo.

La legislación constitucional de 1843 era muy incompleta, esto trajo como consecuencia que fuera muy confusa, de igual forma, fue omisa para señalar los efectos jurídicos de las sanciones o penas del juicio político, tampoco señalaba el proceso para determinar la culpabilidad, sí era por un porcentaje de votos o se formaba una comisión, ni los parámetros o criterios para tal efecto, esta situación era igual para la determinación de formación a causa (*desafuero*), lo que tampoco fue subsanado mediante una ley reglamentaria que pusiera fin a los vacíos e incertidumbre legal.

De esta manera, hizo falta precisar diversas cuestiones procesales, por ejemplo; ¿cómo se substanciaría el juicio político?, ¿existía una parte acusadora y otra en calidad de jurado de sentencia?, ¿qué efectos tendrían las sentencias en juicio político?, ¿cuál era la votación mínima requerida?, entre otras cuestiones. Tampoco señalaba las garantías procesales del acusado, en fin, dejaba todo a reserva de las facultades discrecionales del Congreso y por consecuencia, a la negociación política.

Finalmente a pesar de las deficiencias y vacíos jurídicos, el sistema de responsabilidad política estaba contenido en los artículos; 73, 74, 76, 77, 78, 90, 100, 101, 102, 103, 118, 121 y 124 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.<sup>374</sup>

---

<sup>374</sup> **Anexo 5.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores

## Capítulo III

### El juicio político en México; la caída del centralismo y el regreso de la República Federal

**SUMARIO:** 3.1. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. 3.1.1. Las reformas del Acta Constitutiva en materia de responsabilidad política de los servidores públicos. 3.2. Hacia la Constitución Federal de 1857. 3.2.1. Breves reflexiones sobre la responsabilidad política en el Estatuto Orgánico. 3.2.2. La instalación del Congreso Constituyente de 1856. 3.3. La Constitución Federal de 1857; sistema político y derechos humanos. 3.4. El sistema de responsabilidad política de los altos funcionarios en la Ley Suprema de 1857. 3.4.1. La inviolabilidad por opiniones en el proyecto de Constitución. 3.4.2. La responsabilidad política en el proyecto de Constitución. 3.4.3. El juicio político y desafuero en la Ley Fundamental de 1857. 3.5. Las Leyes de Reforma y la intervención francesa. 3.5.1. Breves reflexiones sobre el Estatuto Provisional del Imperio y la restauración del Senado de la República.

## INTRODUCCIÓN

Los levantamientos armados entre liberales y conservadores no pasaron desapercibidos en el extranjero. Durante años, los Estados Unidos habían iniciado un proceso de expansión territorial hacia el hemisferio sur, comprando Luisiana en 1803 —que perteneció al Imperio francés—; y el Estado de Florida en 1819, antigua colonia española.<sup>375</sup> Más tarde, la doctrina del presidente Monroe y su frase; “*América para los americanos*”,<sup>376</sup> volvió más evidente el imperialismo y colonialismo norteamericano.

Con la separación de Texas después del desastroso periodo centralista y la derrota del ejército mexicano en la batalla de San Jacinto, del 21 de abril de 1836, México reconocería la independencia de la provincia mediante el Tratado de Velasco del 14 de mayo del mismo año, causando de nueva cuenta, otra crisis política.<sup>377</sup>

Los Estados Unidos aprovecharían la oportunidad ocasionada por la derrota militar de México, para anexarse el territorio de Texas como parte de su política expansionista, mediante decreto emitido por el Congreso, y sancionado más tarde por el presidente James K. Polk, en 1845.<sup>378</sup> Explica Gastón García Cantú que; “La historia de los días previos a la invasión de los Estados Unidos en 1846 ha registrado

---

públicos en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

<sup>375</sup>Cruz Barney, Oscar y Soberanes Fernández, José Luis (coords.), *Historia del derecho. X Congreso de Historia del Derecho Mexicano. Memorias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), 2016, t. I, pp. 68 y ss.

<sup>376</sup>“Política norteamericana de dominación hemisférica, derivada del discurso del Presidente James Monroe.” [Nota al pie de página en Galeana, Patricia, *El Tratado McLane-Ocampo. La comunicación interoceánica y el libre comercio*, México, Porrúa - UNAM - CISAN, 2006, p. XVII.]

<sup>377</sup>Cruz Barney, Oscar y Soberanes Fernández, José Luis (coords.), *op cit.*, t. I, p. 74.

<sup>378</sup>Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, Colegio de México - Secretaría de Educación Pública, 2004, p. 160.

la confusión y el delirio entre el ejército, el Congreso y los generales que se disputaban el poder entre monarquía y república, sin asociarse a ese estado demencial con que el presidente James K. Polk preparaba la guerra con un solo fin: apoderarse de los vastos territorios del norte de México, fijando sus límites —según el trazo de Thomas Jefferson en 1806— en el Río Bravo.”<sup>379</sup>

Mientras tanto en México, continuaban las disputas entre liberales y conservadores por hacerse del poder, al tiempo que se ignoraba por completo las intenciones expansionistas del país vecino del norte. Para finales de noviembre de 1845, el general Taylor marchaba con su ejército hacia la frontera con México. El destino, la Heroica Matamoros, Tamaulipas.

### 3.1. El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Con la entrada en vigor de las Bases Orgánicas de 1843, “[el] 18 de julio de 1843, el presidente Santa Anna nombró [a los] miembros del Consejo de Gobierno...”<sup>380</sup>, entre los cuales, no figuraba su viejo aliado el general Mariano Paredes y Arrillaga.

Un tiempo más tarde, a fin de renovar los poderes se llevaron a cabo elecciones para elegir a diputados y senadores, estos últimos serían los encargados de nombrar al presidente de la República de conformidad con las Bases —casualmente—, resultó electo don Antonio López de Santa Anna, el 2 de enero de 1844. Sin embargo, por motivos de salud el presidente Santa Anna solicitó licencia para recuperar su estado, a lo cual, el Senado nombró con calidad de interino al general Valentín Canalizo, por decreto del 27 de enero de 1844. Pese a esto, continuaron los levantamientos armados en todo el país por conflictos políticos, como el ocurrido en Jalisco.<sup>381</sup>

Al respecto, José Luis Soberanes Fernández en su obra *Y los conservadores tomaron el poder y cambiaron la constitución (1836-1846)*, explica; “[E]l antiguo aliado de Santa Anna, el general Paredes Arrillaga, se pronunció en Jalisco, a principios de noviembre de 1844, contando con el apoyo de la Asamblea de ese departamento, en contra del propio Santa Anna, quien asumió personalmente el mando militar contra los alzados de Guadalajara, sin el permiso del Congreso que exigía la Constitución. Diversos departamentos se sumaron al movimiento de Paredes.”<sup>382</sup>

El periodo del presidente interino Valentín Canalizo se extendió hasta el 7 de diciembre del mismo año, fecha en la que, el Senado determinó removerlo y en su lugar nombró al general José Joaquín de Herrera, este último en defensa del orden constitucional se sumó a los disidentes, y acto seguido, desconoció a Santa Anna. Los levantamientos armados a favor de restablecer el orden constitucional destruido por “*El Seductor de la patria*”—según Enrique Krauze y Enrique Serna—,<sup>383</sup> se extendieron a lo largo del país. Así, comenta José Luis Soberanes Fernández;

<sup>379</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 190.

<sup>380</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 171.

<sup>381</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia Consti...cit.*, t. I, p. 550.

<sup>382</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 173.

<sup>383</sup>Palabras que empleo Enrique Krauze para referirse al general Antonio López de Santa Anna en su obra; Siglo de Caudillos: Biografía Política de México 1810-1910, México, Fábula, 2004, p.

“Las hostilidades militares de Santa Anna por el occidente continuaron, hasta que finalmente cayó preso en Santa Ana de Xico, Veracruz, el 15 de enero de 1845, de donde fue trasladado a Perote y se le sometió a proceso penal, ante la Suprema Corte, previa autorización del Congreso —desafuero— del 24 de febrero, habiéndosele impuesto la pena de destierro, por lo cual se retiró a la ciudad de La Habana.”<sup>384</sup>

Una vez desterrado Santa Anna. El Congreso tomó medidas frente a la crisis política, por tal motivo, el 27 de mayo de 1845 el Senado convocó de nueva cuenta a una asamblea general para elegir al nuevo titular del Ejecutivo Federal, nombrando presidente al entonces interino don José Joaquín de Herrera, quien tomó protesta el 16 de septiembre de 1845. Desafortunadamente su gobierno duró escasos meses —hasta diciembre de ese año—, ya que hubo una nueva rebelión el 14 de diciembre de 1845, esta vez en la ciudad de San Luis Potosí.<sup>385</sup>

De nueva cuenta el movimiento armado sería encabezado por el general Paredes y Arrillaga, de esta manera, por virtud del *Plan de San Luis Potosí* consiguió derrocar la administración de Herrera, y más tarde, anuló todo acto legislativo que pudiera promover en su contra, e incluso, suspendió a las Cámaras. Siguiendo con el plan, los alzados convocaron a un Congreso Extraordinario con amplios poderes y funciones de Constituyente, a fin de elaborar una nueva constitución que atendiera a los intereses oligárquicos de su grupo. El Congreso Extraordinario se instaló el 6 de junio de 1846 y el 10 del mismo mes y año, decretó la Organización del Gobierno Provisional de la República, acto seguido nombró como presidente interino al general Mariano Paredes y Arrillaga, y a Nicolás Bravo con el carácter de vicepresidente de la República.<sup>386</sup>

Al tiempo que se hacían más evidentes las amenazas de una invasión del ejército de los Estados Unidos. El presidente Paredes —militar de carrera— solicitó permiso al Congreso para dirigir personalmente las tropas y detener la invasión norteamericana, por lo que, en su ausencia se hizo cargo del Ejecutivo el vicepresidente Nicolás Bravo. De esta manera; “El país siguió viviendo levantamientos y pronunciamientos debidos a la mala situación política que ningún régimen lograba mejorar. Fue así como el general Mariano Salas inició un movimiento en la Ciudadela, que a su triunfo trajo a Santa Anna del exilio, quien desembarcó en Veracruz el 16 de agosto de 1846 y entró en la ciudad de México el 14 de septiembre de ese mismo año.”<sup>387</sup>

Con el triunfo del *Plan de la Ciudadela* del 4 de agosto de 1846, encabezado por el general Salas y el Dr. Valentín Gómez Farías, se declaró insubsistente todas las leyes y actos de aquel gobierno, para que; “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 la voluntad nacional, como también de todo lo relativo a la guerra con los Estados

---

73. Y Enrique Serna tituló a su obra con el mismo nombre.

<sup>384</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 174.

<sup>385</sup>Manifiesto y plan de San Luis Potosí del 14 de diciembre de 1845. Citado por *Ibidem*, pp. 174-176.

<sup>386</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. I, pp. 555-556.

<sup>387</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, p. 167.

Unidos y a la cuestión de Texas y demás departamentos fronterizos. Queda excluida la forma de gobierno monárquico que la Nación detesta evidentemente.”<sup>388</sup>

Con la captura del presidente interino Mariano Paredes y Arrillaga, el general Mariano Salas se hizo cargo de la máxima magistratura provisionalmente hasta el regreso de don Antonio López de Santa Anna.<sup>389</sup>

En este contexto histórico que hemos mencionado, el 22 de agosto de 1846 el general Salas publicó la convocatoria para integrar un nuevo Congreso Constituyente con facultades amplias para reformar las Bases Orgánicas de 1843. Asimismo, para evitar la ausencia de ley ordenó restaurar la Constitución Federal de 1824, en tanto se publicaba el nuevo documento jurídico.<sup>390</sup>

Para Emilio Rabasa, en su trabajo de investigación titulado *Historia de las Constituciones mexicanas*, arguye que; “*Las Bases Orgánicas*’ de 1843, rigieron por un poco más de tres años, pero habrían de sucumbir a pronunciamientos y revueltas que deseaban la convocación de un nuevo constituyente para poner en vigor otra vez los documentos constitucionales de ‘24.’”<sup>391</sup>

En plena intervención norteamericana el Congreso Constituyente compuesto de mayoría liberal inició sesiones el 6 de diciembre de 1846, y finalmente —explica Emilio Rabasa—; “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.”<sup>392</sup>

La constitución fue promulgada el 21 de mayo de 1847, y al día siguiente, es decir, el 22, fue publicada bajo el nombre de *Acta Constitutiva y de Reformas*. Con tan sólo 30 disposiciones jurídicas —como señala el jurista mexicano Fix-Zamudio—,<sup>393</sup> sustituyó el sistema centralista para instaurar el régimen federal de la Constitución de 1824, al cual se adicionó *el Acta de Reformas* que contenía entre sus páginas, *la fórmula Otero y el juicio de amparo*. Sobre la importancia que tuvo el Acta Constitutiva y de Reformas en la legislación vigente, Héctor Fix-Zamudio nos ilustra:

Ese documento sólo contiene 30 artículos, pero en ellos se consignan varias innovaciones importantes, casi todas recogidas posteriormente en la Constitución Federal de 1857, entre ellas *la supresión de la vicepresidencia de la República, la declaración de los derechos o “garantías individuales”, el juicio político, el régimen de reformas constitucionales, pero particularmente el juicio de amparo*, que incluyó, en el artículo 102 de la carta de 1857, los efectos particulares de la sentencia de amparo, por medio de las palabras sacramentales, que también consagra casi literalmente el artículo 107, fracción II, de

<sup>388</sup>Plan de la Ciudadela de 4 de agosto de 1846, artículo 1. Citado por Soberanes Fernández, José Luis, *Y los Conservadores toma...cit.*, p. 180.

<sup>389</sup>Plan de la Ciudadela de 4 de agosto de 1846, artículo 2. Citado por *Idem*.

<sup>390</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, p. 167.

<sup>391</sup>Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 51.

<sup>392</sup>*Ibidem*, p. 54.

<sup>393</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 200.

la Constitución Federal de 1917, todavía en vigor, y que se conocen con el nombre de “*fórmula Otero*”.<sup>394</sup> [Énfasis propios]

Refiere Fix-Zamudio que el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, introdujo importantes aportaciones al sistema jurídico mexicano, entre otros, el reconocimiento de diversos derechos que tienen los ciudadanos de nuestro país; como el de votar en elecciones populares, de petición, de reunión para discutir los negocios públicos siempre que se cumplan los requisitos que exige el artículo 1, y que desde luego, no se encuentre en alguno de los supuestos de suspensión a los que refiere el numeral 3 y 4 del documento jurídico en cuestión, entre otros derechos.

Sobre los derechos humanos Fix-Zamudio señala; “No obstante que el Acta de Reformas de 1847, al modificar el texto original de la carta federal de 1824, no le adicionó a esta una verdadera declaración de derechos, sin embargo sí le otorgó una gran trascendencia a los derechos individuales.”<sup>395</sup>

En efecto, la Ley Suprema de 1847 no contemplaba un catálogo de derechos, sin embargo, no fue omiso de ellos, al reconocer los derechos humanos de *libertad, seguridad, propiedad e igualdad de los que gozaban todos los habitantes de la República*, contenidos en el numeral 5 de la Carta en cuestión,<sup>396</sup> estableciendo para ello, garantías y medios de defensa como *el juicio de amparo*. Con relación al juicio de amparo, el Dr. Héctor Fix-Zamudio en *México y sus constituciones* señala:

Una evolución de gran importancia se observa en el artículo 19 del “Voto Particular”, aprobado con el número 25 en el texto definitivo del Acta de Reformas de 1847, y cuya redacción constituye un texto jurídico clásico, especialmente en su última parte, pues como lo hemos sostenido anteriormente, se conoce actualmente, tras haber sido recogido casi literalmente por los artículos 102 de la carta de 1857 y 107, fracción II, de la vigente de 1917, como “*fórmula Otero*”, sobre los efectos particulares de la sentencia de amparo, aun cuando se interponga contra disposiciones generales.<sup>397</sup>

Al respecto, el artículo 25 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, mencionaba lo siguiente:<sup>398</sup>

---

<sup>394</sup> *Idem*.

<sup>395</sup> *Ibidem*, p. 212.

<sup>396</sup> Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, artículo 5; “Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad é igualdad de que gozan todos los habitantes de la República, y establecerá los medios de hacerlas efectivas.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 472.

<sup>397</sup> Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 236.

<sup>398</sup> Proyecto de Acta de Reformas, artículo 19; “Los tribunales de la Federación ampararán á cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta 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 á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de ley ó del acto que lo motivare.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 471.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

**Artículo 25.**—Los Tribunales de la Federación ampararán á cualquiera habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta 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 á impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó del acto que lo motivare.<sup>399</sup>

Fix-Zamudio añade con relación a lo anterior que; “Como puede observarse, Mariano Otero utilizó el vocablo amparo, que había empleado Rejón por vez primera en su proyecto de Constitución yucateca de 1840, y que fue aceptado por el texto aprobado, y además en esta ocasión Otero extendió también la protección a los actos y leyes de las autoridades federales.”<sup>400</sup>

En el mismo sentido que nuestro ilustre autor y coincidimos con él, el “*Voto particular*” de Mariano Otero —aprobado en la Ley Fundamental de 1847—, trajo consigo una protección mucho más amplia que la propuesta de don Manuel Crescencio Rejón, aprobada en la Constitución de Yucatán de 1841, debemos recordar que por aquellos años la provincia iniciaba un movimiento autonomista, por lo que sus leyes —eso incluye el amparo— estaban limitadas a dicha competencia (*y no así, contra actos y leyes federales*).

Huelga lo anterior, no cabe duda que el juicio de amparo fue un mecanismo de defensa muy innovador para su época, y en la actualidad, es un referente a nivel mundial, siendo muy socorrido frente a leyes y actos de las autoridades locales y federales (*de la parte Ejecutiva, Legislativa y Judicial*), cuando violan los derechos humanos de los ciudadanos. Es prudente mencionar que a la fecha el juicio de amparo sigue vigente en la Ley Fundamental de 1917, con algunas reformas, pero en el fondo, conserva la esencia del “*Voto particular*” de Mariano Otero; y desde luego, del proyecto de Constitución de Yucatán de 1840, elaborado por el jurista mexicano don Manuel Crescencio García Rejón y Alcalá.

Otra innovación que trajo consigo la Carta de 1847 fue la supresión del cargo de vicepresidente de la República —artículo 15 del Acta Constitutiva y de Reformas—, en virtud de que, durante años causó muchos problemas debido a que, en la práctica, fue el escalón perfecto para acceder al poder, abonando en buena parte al fracaso de la Constitución Federal de 1824. En torno a esto, el Dr. Fix-Zamudio en *México y sus constituciones* realiza los siguientes comentarios:

Una de las instituciones establecidas por la Constitución de 1824, inspirada en el sistema constitucional de los Estados Unidos, y que había sido más censurado durante la vigencia de dicha carta federal, fue la vicepresidencia, cuya aplicación había tenido resultados funestos si se toma en cuenta la forma en que estaba regulada en los artículos 75 a 92 de la mencionada Constitución;

---

<sup>399</sup> *Ibidem*, p. 475.

<sup>400</sup> Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 236.

según dichos artículos, en el citado vicepresidente recaerían todas las facultades y prerrogativas del presidente en caso de imposibilidad física o moral de éste, y la forma de elegir a ambos titulares del Ejecutivo federal no podía ser más inconveniente: la votación la hacían las legislaturas locales y se nombraba presidente al que hubiese obtenido una mayor votación y el que le seguía ocupaba la vicepresidencia, con algunas modalidades en caso de empate, pero con un sistema similar.<sup>401</sup>

Añade Fix-Zamudio; “En la práctica, los defectos de este procedimiento fueron evidentes, ya que era común que las dos personas electas pertenecieran a grupos políticos opuestos y generalmente ambas eran militares, lo que significaba que el vicepresidente era un rival permanente del titular.”<sup>402</sup>

En este orden de ideas, debemos recordar que la figura jurídica sirvió como instrumento para la caída de los primeros gobiernos seguidos a la proclamación de la Ley Suprema de 1824. Un claro ejemplo de ello, podemos citar el derrocamiento del presidente Manuel González Pedraza atribuido a los yorkinos, y que permitió la llegada del general Vicente Guerrero a la Máxima Magistratura, y a don Anastasio Bustamante como vicepresidente. Este último lo traicionaría más tarde para hacerse del poder, sin mencionar las múltiples salidas y regresos del general Santa Anna, cuyo cargo usaba para perpetuarse en la presidencia de la República.

Resultado de las diversas experiencias adquiridas del cargo de vicepresidente, el Acta Constitutiva de 1847 reformó el texto de la Ley Fundamental de 1824, derogando de *facto* todo lo relacionado con dicha figura jurídica, en el artículo 15 y que decía a la letra:

**Artículo 15.**—*Se derogan los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de Vicepresidente de la República, y la falta temporal del Presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.*<sup>403</sup> [Énfasis propios]

En consecuencia se suprimió todo lo relativo a dicho cargo, facultades, responsabilidades, e inmunidades como el fuero político, e insistimos, *únicamente* en lo referente a la figura de la vicepresidencia de la República.

Huelga mencionar sobre la inviolabilidad por opiniones de los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y sobre el fuero político para servidores públicos de alto nivel, dichas figuras jurídicas se encontraban intactas, toda vez que no sufrieron modificación alguna por la Ley Fundamental de 1847. Otro aspecto importante del texto constitucional era que conservaba el antiguo sistema de fueros militares y eclesiásticos de la Carta Federal de 1824.<sup>404</sup>

---

<sup>401</sup>*Ibidem*, pp. 208-209.

<sup>402</sup>*Ibidem*, p. 209.

<sup>403</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 474.

<sup>404</sup>Constitución Política Federal de 1824, artículo 154; “Los militares y eclesiásticos continuarán sujetos a las autoridades a que lo están en la actualidad, según las leyes vigentes.” *Ibidem*, p. 190.

En cuanto al sistema de responsabilidad, los procedimientos del juicio político y desafuero sufrieron importantes modificaciones por los artículos 12, 13, 16 y 17 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.<sup>405</sup>

### 3.1.1. Las reformas del Acta Constitutiva en materia de responsabilidad política de los servidores públicos

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 vino a sustituir al régimen centralista instaurado por las Siete Partidas de 1836, y las Bases Orgánicas de 1843, para restaurar —de nueva cuenta— el sistema federal de la Constitución de 1824. Así, las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento jurídico entraron en vigor por segunda vez en nuestro país, con salvedad de aquellos artículos incorporados por extensión mediante la Ley Suprema de 1847.

En estricto sentido, al documento Constitucional de 1824 se incorporaron 30 disposiciones jurídicas a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Ahora bien, en lo referente a nuestro tema, Mariano Otero expuso como parte de su “*Voto Particular*” lo siguiente:

En él considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del Jefe del Poder Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que éste lo era por toda infracción de ley, ya consintiese en actos de comisión, ó en una mera omisión. *Respecto de la forma, según la Constitución federal, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer de la acusación, según se necesitaban dos tercios del Gran jurado para decidir sobre la formación del proceso, y el negocio pasaba después á la Suprema Corte de Justicia. Este sistema ha hecho ilusoria la responsabilidad.*<sup>406</sup> [Énfasis añadidos]

En cuanto al procedimiento Mariano Otero añade:

A la Cámara de diputados, *como más exaltada en su amor á las instituciones, debe corresponder la declaración de si ha ó no lugar a la formación de causa; y para esto debe bastar la simple mayoría; porque el respeto debido á las leyes y el interés de la sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos ú omisiones de los mismos, sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción; exigen que se instruya entonces un proceso, y este paso es el único efecto de aquella declaración.*

*Al Senado, que reunirá la justicia al amor de las instituciones, toca fallar sobre el hecho, pues que por su naturaleza misma, los delitos políticos deben ser juzgados de diversa manera que los comunes: se necesita en ellos menos dilación en las formas y más prestigio y amplitud de acción en los jueces:*

<sup>405</sup> **Anexo 6.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

<sup>406</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 458.

*la inocencia queda garantizada con exigir tres quintos para la condenación, y al Poder Judicial se deja la designación de la pena, ó todo el proceso en los delitos comunes. Todas estas reformas están contenidas en tres artículos. Debo, por fin, advertir á la Cámara, que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de comisión, que querían establecer un juicio político, no solo para los delitos designados por la ley, sino en general para deponer y declarar incapaces de otro empleo al Presidente y sus Ministros por ineptitud ó mala conducta, fundandome en dos razones. En primer lugar, no creo que á estos altos funcionarios se les debe hacer de una condición inferior á la del último hombre, violando en ellos el principio de la justicia natural, conforme al cual á nadie se puede castigar por un hecho, si antes no se ha definido éste con exactitud, y prohibido como un delito.*

*En segundo lugar, me parece que esa facultad arbitraria sería una arma tremenda en manos de los partidos, un obstáculo mas, que separará del poder á los hombres con honradez y sin ambición, y un gérmen de incesantes convulsiones.*

En una Nación donde ha habido tantos crímenes y ningún castigo, felicitémonos si llegamos á conseguir que no queden impunes los que se hallan claramente definidos.<sup>407</sup> [Énfasis añadidos]

Los elementos mencionados por Mariano Otero en su “*Voto Particular*”, fue un importante esfuerzo del jurista jalisciense por ejercer un control real del poder a través del juicio político. Que ha decir verdad, desde hace algunos años se encontraba dentro del sistema jurídico mexicano —a partir de la Ley Fundamental de 1824—, sin embargo, mantenía disposiciones ambiguas y confusas que a menudo, no distinguía correctamente entre el procedimiento de desafuero y el juicio político.

Aunado a ello, la falta de un reglamento que detallara las cuestiones procesales, la poca claridad para distinguir los delitos del fuero común de los oficiales; y el restringido número de delitos al que era responsable el titular del Ejecutivo Federal, sin duda, dejaba abierta la puerta a la injusticia, al nulo control del poder y a la total discrecionalidad de los procedimientos en cuestión.

Las providencias de Mariano Otero fueron presentadas como parte del “*Voto Particular*”, e incluidas en el proyecto de Ley —como bien señala en tres artículos—,<sup>408</sup> medidas que fueron bien vistas por el Congreso Extraordinario, e incluidas en la Ley Suprema de 1847. Pero, ¿cuáles eran las reformas que proponía Otero? Es preciso mencionar que las reformas aprobadas hacían importantes modificaciones al sistema de responsabilidad política de 1824.

En efecto, el Acta Constitutiva y de Reformas vino a ampliar la competencia material del órgano político erigido en *gran jurado*, del artículo 38 de la Carta Federal de 1824,<sup>409</sup> y que previo a las adiciones de 1847, Mariano Otero calificó textual-

---

<sup>407</sup>*Ibidem*, pp. 458-459.

<sup>408</sup>Proyecto de Acta Constitutiva y de Reformas; artículos 8, 9 y 12, este último, más tarde sería dividido en dos artículos en la Constitución Federal de 1847.

<sup>409</sup>Constitución Federal de 1824, artículo 38; “Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en

mente; “*Este sistema ha hecho ilusoria la responsabilidad.*”<sup>410</sup> Al referirse al sistema para fincar responsabilidad al presidente de la República que había establecido en principio la Ley Fundamental de 1824. Entonces, por virtud del artículo 16 del Acta de Reformas se amplió la responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal, recordemos que se encontraba restringida únicamente a los delitos oficiales, para incluir de esta forma, a los delitos del fuero común. Así, el referido artículo 16 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, estableció lo siguiente a la letra:

**Artículo 16.**— El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable.<sup>411</sup>

Además, el numeral 17 disponía la responsabilidad de los secretarios del despacho por infracciones a la ley, en actos de comisión, o bien, de omisión, en los siguientes términos:

**Artículo 17.**— Los Secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, ó sean de pura omisión.<sup>412</sup>

Adicionalmente, hubo otras reformas que modificaron substancialmente el juicio político y de procedencia en los artículos 38, 43 y 44 de la Constitución Federal de 1824. Como habíamos mencionado, la Ley Suprema de 1824 otorgaba competencia para que cualquiera de las Cámaras —la de diputados o senadores— tuviesen facultades para conocer de las causas criminales iniciadas en contra de los miembros del Congreso de la Unión, mediante la declaración de procedencia o desafuero.

Es así que el artículo 12 del Acta de Reformas modificó lo dispuesto en la Constitución de 1824, en virtud de que, procesalmente sea la Cámara de diputados el órgano que debía constituirse como cuerpo colegiado en calidad de *gran jurado*, ello para estar en aptitud de determinar si habría lugar o no, a la formación a causa, con la simple mayoría de votos. Al respecto, el referido artículo disponía lo siguiente:

---

calidad de gran jurado sobre las acusaciones: I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo; II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta Constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma; III. De los individuos de la corte suprema de justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos; IV. De los gobernadores de los estados, por infracciones de la Constitución federal, leyes de la unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la Constitución y leyes generales de la unión, y también por la publicación de leyes o decretos de las legislaturas de sus respectivos estados, contrarias a la misma Constitución y leyes.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 172.

<sup>410</sup> *Ibidem*, p. 458.

<sup>411</sup> *Ibidem*, p. 474.

<sup>412</sup> *Idem*.

**Artículo 12.**—Corresponde exclusivamente a la Cámara, de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, á simple mayoría de votos, si ha ó no lugar á formación de causa contra los altos funcionarios, á quienes la constitución ó las leyes conceden este fuero.<sup>413</sup>

De esta forma, sí la Cámara de diputados declaraba la procedencia de formación a causa, se suscitaban dos procedimientos distintos según la naturaleza material del delito, a saber; 1) para los delitos del fuero común, el procedimiento a seguir era el juicio de procedencia —declaración de procedencia—, y 2) para los delitos oficiales tendría lugar el juicio político.

Así, podemos apreciar una clara distinción de los procedimientos mencionados con base en la clasificación de los delitos comunes y oficiales, de conformidad con el artículo 13 del Acta de Reformas de 1847 y que establecía textualmente:

**Artículo 13.**— Declarado que ha lugar á la formación de causa, cuando el delito fuere comun, pasará el expediente á la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es ó no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.<sup>414</sup>

En otros términos, cuando se trataba de *delitos comunes* el procedimiento a seguir era el juicio de procedencia —declaración de procedencia—, para tal efecto, la Cámara de diputados hacía la declaración de formación de causa con la simple mayoría de votos, y acto seguido, lo turnaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera conforme a derecho.

Mientras que para los *delitos oficiales* se seguía el juicio político, para ello la Cámara de diputados hacía la declaración de formación de causa, posteriormente el Senado (*órgano de sentencia*) sería el encargado de resolver limitándose a determinar sí el acusado era culpable o no. Al respecto, se requería de la votación de las tres quintas partes de los miembros del Senado —como recomendó Otero en su proyecto—; y de ser procedente, la Suprema Corte de Justicia determinaría la pena de conformidad con las leyes vigentes.

### 3.2. Hacia la Constitución Federal de 1857

Al volver Santa Anna al poder, durante su gobierno suspendió la Constitución Federal de 1847, y de esta forma, murió la democracia, con la disolución del Congreso de la Unión por decreto del 6 de diciembre de 1853. En otro acto de soberbia, el general se auto declaró dictador perpetuo con el título especial de *Alteza Serenísima*, y capitán general del ejército. Tal ataque contra la libertad no podría pasar desapercibido, y en estas condiciones históricas, explica el Dr. José Luis Soberanes Fernández en su obra *Una Aproximación al constitucionalismo liberal mexicano*, que:

---

<sup>413</sup> *Ibidem*, p. 473.

<sup>414</sup> *Idem*.

El 1 de marzo de 1854 en el pueblo de Ayutla, distrito de Ometepepec, actual estado (entonces departamento) de Guerrero, convocados por el coronel Florencio Villareal, se reunieron un conjunto de militares, para pronunciarse en contra del gobierno dictatorial que desde el 17 de marzo del año anterior ejercía el general Antonio López de Santa Anna en nuestro país, para lo cual proclamaron el correspondiente Plan, que, según la costumbre llevaba el nombre de esa población; es decir, Ayutla;<sup>415</sup>

En efecto, el movimiento de bandera liberal tenía como finalidad levantarse en armas contra el régimen de Santa Anna. Los inconformes expresaron lo siguiente en el *Plan de Ayutla*, a saber:

Que la permanencia de don Antonio López de Santa Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas, puesto que con el mayor escándalo, bajo su gobierno se han hollado las garantías individuales que se respetan aún en los países menos civilizados; Que los mexicanos, tan celosos de su libertad se hallan en el peligro inminente de ser subyugados por la fuerza de un Poder absoluto, ejercido por el hombre a quien tan generosa como deplorablemente confiaron los destinos de la Patria; [...] Que debiendo conservar la integridad del territorio de la República, ha vendido una parte considerable de ella [...]; Que la Nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, ni dependiendo su existencia política de la voluntad caprichosa de un solo hombre; [...].<sup>416</sup>

Los diques constitucionales habían fracasado en su intento por contener el poder absoluto del Ejecutivo, y Ayutla, era la oportunidad para reestablecer el régimen democrático en México. Así, el referido plan resultó ser la condena enérgica contra la dictadura en la que se había degenerado la República, aquí es importante mencionar que el documento sufriría posteriormente otras adecuaciones, pero que finalmente, el principal motivo del movimiento fue cesar del ejercicio del poder al general Antonio López de Santa Anna.<sup>417</sup>

Otro aspecto importante era organizar al Estado, es así que para restablecer el orden constitucional, se nombraría un presidente interino con amplias facultades para organizar a la nación y conservar la paz en México.<sup>418</sup> No menos importante era el numeral 5 del *Plan de Ayutla*,<sup>419</sup> el cual establecía la formación de un Congreso Extraordinario que tendría por objeto organizar a la nación bajo la forma de gobierno republicano, representativo y popular, para ello, el citado plan convenía lo siguiente:

**Artículo 5.**— A los quince días de haber entrado en sus funciones el Presidente Interino, convocará el Congreso extraordinario, conforme a las bases de

---

<sup>415</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una Aproximación al constitucionalismo liberal mexicano*, México, Porrúa, 2015, p. 1.

<sup>416</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 492-493.

<sup>417</sup>Plan de Ayutla de 1 de marzo de 1854, artículo 1. *Ibidem*, p. 493.

<sup>418</sup>Plan de Ayutla de 1 de marzo de 1854, artículo 3. *Idem*.

<sup>419</sup>Plan de Ayutla de 1 de marzo de 1854, artículo 5. *Idem*.

la ley que fué expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular y de revisar los actos del Ejecutivo Provisional de que se habla en el artículo 2°.<sup>420</sup>

Para cumplir con los objetivos del plan en cuestión se puso a merced del presidente interino, el uso y disposición de las fuerzas armadas para efecto de conservar el orden, la paz y el Estado de derecho. Once días más tarde, en el puerto de Acapulco se celebró otra reunión de militares para hacer adecuaciones al *Plan de Ayutla*, sobre este acontecimiento, José Luis Soberanes Fernández nos ilustra; “Ayutla—Acapulco fue el parteaguas de nuestra Historia en el siglo XIX; era el ‘acta de defunción’ del centralismo y al mismo tiempo el ‘acta de nacimiento’ del liberalismo mexicano y el Estado que a partir de ahí se forjó.”<sup>421</sup>

Es importante mencionar que el movimiento armado encabezado por los generales Juan Álvarez e Ignacio Comonfort, rápidamente se fraguó al interior del país, y a la causa se sumaron diversas personalidades, distinguidos políticos, militares y juristas, entre los cuales destacaban; “...Luis de la Rosa, José Fernando Ramírez, Ezequiel Montes, José María Lafragua, Manuel Doblado, Manuel Siliceo, Manuel Payno, Mariano Riva Palacio, Joaquín Angulo, Valentín Gómez Farías, Benito Juárez, Melchor Ocampo, Ignacio Ramírez, Miguel Lerdo de Tejada, Juan Bautista Morales, Guillermo Prieto, Juan Antonio de la Fuente, Ponciano Arriaga, Francisco Zarco, Jesús González Ortega, José María Mata y Porfirio Díaz.”<sup>422</sup>

El *Plan de Ayutla—Acapulco* consiguió derrocar la dictadura y el 17 de agosto de 1855, el avance liberal obligó a Santa Anna a salir de la Ciudad de México con destino al puerto de Veracruz, donde embarcó hacia su exilio, primero a La Habana, y luego a Cartagena de Indias. Tiempo más tarde, el 27 de septiembre del mismo año, en cumplimiento a lo pactado por el plan en cuestión, el general Álvarez publicó por decreto la convocatoria a la Junta de representantes, la que tuvo lugar en la ciudad de Cuernavaca el 4 de octubre de 1855. Así, durante la junta resultaría electo por mayoría de votos Juan Álvarez como presidente interino de la República (*por el periodo del 4 de octubre de 1855 al 11 de diciembre del mismo año*).<sup>423</sup>

Trece días después —el 17 de octubre de 1855—, en la misma ciudad y en cumplimiento por lo establecido en el artículo 5° del *Plan de Ayutla—Acapulco*, se publicó por decreto; “Se convoca un congreso extraordinario, para que constituya libremente á la nación bajo la forma de República democrática representativa.”<sup>424</sup>

Es importante destacar que la convocatoria fue similar a la expedida en 1841, pero con algunas adecuaciones a los tiempos de aquella época. En cuanto al método

---

<sup>420</sup>Plan de Ayutla de 1 de marzo de 1854, artículo 5. *Idem*.

<sup>421</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una Aproximación al constitu...cit.*, p. 5.

<sup>422</sup>Citado por *Idem*.

<sup>423</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. II, pp. 647-648.

<sup>424</sup>Convocatoria para el Congreso Constituyente del 17 de octubre de 1855, artículo 1. Disponible en línea, consultado el 02 de octubre de 2020. [Disponible en: [http : //www.biblioteca.tv/artman2/publish/1855\\_150/Convocatoria\\_para\\_el\\_Congreso\\_Constituyente.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1855_150/Convocatoria_para_el_Congreso_Constituyente.shtml)]

de elección, el voto sería indirecto, es decir, por cada cincuenta mil almas se nombraría un diputado, y para los Estados donde la población fuese menor a la señalada en las bases tendría al menos un representante.<sup>425</sup>

Para ello, las entidades que tuvieron representación fueron; Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Sierra Gorda, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Isla del Carmen y Zacatecas.<sup>426</sup>

Las elecciones se realizaron mediante un sistema de juntas; las primarias se celebraron el 16 de diciembre de 1855, mientras que las secundarias o de partido serían el día 23 de diciembre del mismo año. Así, las juntas de estado tendrían lugar el día 6 de enero de 1856 de conformidad con las bases de la convocatoria. Los diputados electos —propietarios y suplentes— se reunirían el 14 de febrero de 1856, en la ciudad de Dolores Hidalgo, Guanajuato, para iniciar con las juntas preparatorias de presentación y calificación de las credenciales.<sup>427</sup>

Finalmente, el 17 de febrero de 1856 tuvo lugar lo pactado en el numeral 67 de la convocatoria en cuestión, y que decía a la letra:

**Artículo 67.**—La última junta se celebrará el día 17 de dicho mes y en ella se nombrarán presidente, vicepresidente y secretarios, y hecha esta elección se anunciará la instalación del Congreso Constituyente, que abrirá sus sesiones al siguiente día.<sup>428</sup>

Todo marchó conforme a lo pactado en el *Plan de Ayutla–Acapulco* y de conformidad con la convocatoria para formar al Congreso Constituyente, bajo esta tesitura, el presidente interino Juan N. Álvarez durante su breve periodo de Gobierno, expidió la “...Primera de estas Leyes de Reforma fue la ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios, fechada el 23 de noviembre de 1855, conocida también como Ley Juárez...”<sup>429</sup>

Desafortunadamente por cuestiones de salud el presidente interino Juan Álvarez, a los pocos días de dar por comenzadas las elecciones a Juntas Primarias —para elegir a los diputados al Congreso Constituyente—, se retiró el 11 de diciembre de 1855, concluyendo así su periodo. Como resultado de la salida del general Álvarez, el Consejo de Gobierno eligió el mismo día y en calidad de presidente sustituto a don Ignacio Comonfort.<sup>430</sup> Pero el relevo institucional no mermaría los planes del partido *liberal puro o progresista*. Para Emilio Rabasa; “Al quedar vencedor el partido liberal necesitaba acción franca y expedita para organizar los elementos de

<sup>425</sup>Convocatoria para el Congreso Constituyente del 17 de octubre de 1855, artículos 2 y 5. *Idem*.

<sup>426</sup>Convocatoria para el Congreso Constituyente del 17 de octubre de 1855, artículo 4. *Idem*.

<sup>427</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. II, p. 648.

<sup>428</sup>Convocatoria para el Congreso Constituyente del 17 de octubre de 1855, artículo 67. [Disponible en: [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1855\\_150/Convocatoria\\_para\\_el\\_Congreso\\_Constituyente.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1855_150/Convocatoria_para_el_Congreso_Constituyente.shtml)]

<sup>429</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una Aproximación al constitu...cit.*, p. 8.

<sup>430</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 171.

una nueva política dominante y reformadora.”<sup>431</sup> Continuando con el proyecto de nación, el presidente Comonfort nombró a su gabinete, y en pocos días, mediante decreto del 26 de diciembre de 1855 reformó el artículo 66 de la convocatoria, para cambiar la sede del Constituyente, a la Ciudad de México.<sup>432</sup>

Derivado de los comicios resultaron electos 154 diputados para integrar al Congreso Constituyente, sobre este particular, la Dra. María del Refugio —citó a Richard Sinkin— que menciona lo siguiente:

De los constituyentes cuyas biografías pueden ser reconstruidas a través de datos confiables, Sinkin señala que 35, lo que constituye el 46 por ciento, eran abogados o habían estudiado la carrera de derecho en alguno de los institutos literarios o incluso en los seminarios, ya que la Universidad sólo funcionó por cortos periodos. Militares de diversa jerarquía eran 16, lo que conforma el 20 por ciento, periodistas, 9, esto es, el 11 por ciento; 7 miembros de la burocracia, que representan el 9 por ciento, y cuatro médicos, que son el 5 por ciento; el resto, hasta llegar a 77 de 154 que conformaban el Constituyente, pertenecían a otras profesiones.<sup>433</sup>

Finalmente el 14 de febrero de 1856 se celebró en Palacio Nacional la primera junta preparatoria al Congreso Constituyente, y cuatro días más tarde, el 18, tendría lugar la sesión inaugural.<sup>434</sup>

### **3.2.1. Breves reflexiones sobre la responsabilidad política en el Estatuto Orgánico**

Explica José Luis Soberanes Fernández que “[e]stando trabajando a plenitud el Congreso Constituyente, no deja de llamar la atención que el gobierno se preocupara por emitir un Estatuto Orgánico Provisional, como lo hizo el presidente sustituto Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856; más aún que ese gobierno no era el resultado de un proceso electoral, sino producto de una revolución armada...”.<sup>435</sup>

Es así que en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 4 del *Plan de Ayutla* reformado en Acapulco del 11 de marzo de 1854, Comonfort expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana el 15 de mayo de 1856.<sup>436</sup>

---

<sup>431</sup>Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dic...cit.*, p. XVII.

<sup>432</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. II, p. 649.

<sup>433</sup>Citado por González, María del Refugio, “*Los abogados y la Constitución de 1857*”, en Cruz Barney, Oscar y Fix -Fierro, Héctor, et al, (coords.), *Los Abogados y la formación del Estado Mexicano*, México, UNAM -Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ - UNAM), 2013, p. 263.

<sup>434</sup>Según *El Siglo XIX*, sección titulada “Noticias nacionales”. [Citado en Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856 - 1857)*, México, Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 3.]

<sup>435</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitu...cit.*, t. II, p. 652.

<sup>436</sup>Plan de Ayutla reformado en Acapulco del 11 de marzo de 1854, artículo 4; “En los Departamentos y Territorios en que fuere secundado este plan político, el jefe principal de las fuerzas que lo proclamaren, asociado de cinco personas bien conceptuadas, que elegirá él mismo, acordará y promulgará al mes de haberlas reunido, el Estatuto provisional que debe regir a su respectivo

Felipe Tena menciona; “Desde el punto de vista constitucional, el presidente Comonfort expidió el 15 de mayo de 56 el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, anticipo de la Constitución, que su autor había ofrecido, juntamente con una ley de garantías individuales, en el programa administrativo de 22 de diciembre de 55, que publicó a raíz de haber ocupado la presidencia.”<sup>437</sup>

A pesar de los grandes avances que hubo en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y que hemos comentado en el apartado correspondiente, el Estatuto significó un retroceso en algunos aspectos como fue la supresión del juicio de amparo, por otra parte, mostró importantes avances particularmente en el tema de derechos.

El Estatuto fue emitido por el presidente Comonfort como parte de las facultades discrecionales que se dio así mismo, con base en el *Plan de Ayutla* reformado en Acapulco de conformidad con el artículo 3 del referido documento.<sup>438</sup> De ahí que, el “...Presidente Interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la Administración Pública, para atender a la seguridad e independencia de la Nación, y para promover cuando conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso.”<sup>439</sup>

Lo anterior a la luz de los artículos 81 y 82 del Estatuto Orgánico, y que confirmaba dichas facultades discrecionales.<sup>440</sup> Bien es cierto que el documento era de carácter provisional y de transición para dar lugar a un gobierno definitivo, el cuál estableció un sistema parcialmente centralista que dispuso una serie de garantías y derechos, los cuales eran los límites a las facultades del gobierno.

Es preciso mencionar que el Estatuto suprimió el juicio de amparo de la Constitución de 1847, y para contrarrestar la ausencia del mecanismo de protección de derechos humanos, estableció en la sección quinta las garantías individuales por cada

---

Departamento o Territorio, sirviendo de base indispensable para cada Estatuto, que la Nación es y será una, sola, indivisible e independiente.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 497.

<sup>437</sup>*Ibidem*, p. 491.

<sup>438</sup>Es importante mencionar que el referido documento fue producto de un movimiento liberal para pronunciarse en contra del general Santa Anna, y acto seguido, convocar a elecciones, por lo tanto, el Estatuto no emanaba de un cuerpo político, ni de una autoridad constituida legalmente, lo anterior a la postre del proemio que rezaba lo siguiente; “El Excmo. Sr. Presidente sustituto se ha servido dirigirme el decreto que sigue: “IGNACIO COMONFORT, presidente sustituto de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que en uso de las facultades que me concede el Plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, con acuerdo del Consejo de ministros, he tenido a bien decretar el siguiente: ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA.” *Ibidem*, p. 499.

<sup>439</sup>Plan de Ayutla reformado en Acapulco, artículo 3. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 497.

<sup>440</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, artículo 81; “Todas las facultades que por este Estatuto no se señala expresamente a los gobiernos de los Estados y Territorios, serán ejercidas por el Presidente de la República, conforme al artículo 3° del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco.” Y artículo 82; “El Presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del Consejo de Ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55.”*Ibidem*, pp. 509-510.

derecho; de libertar, seguridad, propiedad e igualdad. Así, destacamos el hecho de que cada derecho contaba con un catálogo de garantías, al tiempo que establecía una serie de disposiciones para castigar a los funcionarios y servidores públicos, y de esa manera, evitar que estos últimos vulnerasen las prerrogativas en cuestión.

El Estatuto Orgánico de 1856 disponía como restricción la imposición de empleos y cargos vendibles, heredados, o el otorgamiento de títulos de nobleza de conformidad con el artículo 76 del documento jurídico en cuestión, y que decía a la letra:

**Artículo 76.**— Nunca podrán establecerse empleos ni cargos vendibles, ni hereditarios, ni título alguno de nobleza. Los tratamientos y consideraciones decretados a los funcionarios serán en razón del empleo, y no podrán concederse para después de haber cesado en sus funciones, a excepción de los dispuesto en este Estatuto, en la ley de convocatoria y en la de 23 de febrero de este año, sobre las prerrogativas del presidente, secretarios del Despacho y diputados al Congreso constituyente.<sup>441</sup>

Para proteger los derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad que establecía el Estatuto contra posibles violaciones de los funcionarios públicos del Ejecutivo, o del poder Judicial, la ley contenía una serie de garantías que podrían exigirse mediante *la acción popular*, y que debían castigarse de oficio.

En dichos supuestos, la ley establecía que en todo proceso o infracción se tendría que sacar copia del expediente para ser remitidas a la autoridad competente, lo anterior para efecto de ser exigida la responsabilidad, para lo cual, no habría causas de sobreseimiento de conformidad con el artículo 78 del Estatuto Orgánico de 1856:

**Artículo 78.**— *Cualquier atentado contra estas garantías de parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo o Judicial, es caso de responsabilidad, produce acción popular y debe castigarse de oficio.* Al efecto, en todo proceso o expediente en que se advierta alguna infracción, se deberá mandar sacar copia de lo conducente y remitirse a la autoridad competente, para que ésta proceda a exigir la responsabilidad del que aparezca culpado; en estas causas no habrá lugar á sobreseimiento.<sup>442</sup> [Énfasis propios]

Para efecto de verificar la responsabilidad de los servidores judiciales, el Supremo Gobierno podría solicitar copia de los procesos terminados y realizar visitas a los tribunales, en términos de los artículos 79 y 117, fracción XXIII del Estatuto Orgánico de 1856 y que citamos para mayor referencia:

**Artículo 79.**— El Supremo Gobierno, para sólo el efecto de la responsabilidad, podrá pedir copias de los procesos terminados y mandar que se visiten los tribunales. La visita puede ser decretada para los tribunales de circuito y distrito, por el Gobierno o por la Suprema Corte de Justicia; para ésta, por el

---

<sup>441</sup> *Ibidem*, p. 509.

<sup>442</sup> *Idem*.

Gobierno, y para los tribunales de los Estados, por el Gobierno General y los gobernadores, conforme al artículo 117, part. 23.<sup>443</sup>

**Artículo 117.** — [...]

**XXIII.** Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuvieren noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se comenten desórdenes perjudiciales a la administración de justicia; hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público, y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crean conveniente.<sup>444</sup>

Entre las prerrogativas que gozaba el presidente se encontraba la de no ser acusado ni procesado criminalmente durante su ejercicio y un año después, sino por delitos contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. De igual forma contaba con inmunidad contra los delitos comunes hasta un año después de haber concluido sus funciones. Lo anterior de conformidad con el artículo 85 del Estatuto Orgánico de 1856, y que establecía lo siguiente:

**Artículo 85.**— Son prerrogativas del Presidente: no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.<sup>445</sup>

Por otra parte, los ministros o secretarios asumían la responsabilidad de los actos del titular del Ejecutivo que hubieran autorizado con su firma, siempre que sean en contra del *Plan de Ayutla* reformado en Acapulco, acusados ante la Suprema Corte de Justicia y previo a la formación de causa hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos, tal y como disponía el artículo 92 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856:

**Artículo 92.**— Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas, contra el plan de Ayutla reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos.<sup>446</sup>

Para el despacho de los negocios del gobierno el Estatuto disponía de ministros o secretarios de Estado, los cuales eran; de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda (*artículo 85*). Es preciso señalar que sus titulares podrían ser sujetos a responsabilidad por las resoluciones que pudiesen tomar en Junta de Ministros, o bien, en lo particular, otorgando la total discrecionalidad al presidente de la República, para resolver lo que le parezca de conformidad con el artículo 94 del Estatuto Orgánico de 1856 y que citamos para mayor referencia:

---

<sup>443</sup> *Idem.*

<sup>444</sup> *Ibidem*, p. 516.

<sup>445</sup> *Ibidem*, p. 510.

<sup>446</sup> *Ibidem*, p. 511.

**Artículo 94.**— Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en Junta de Ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice. *El Presidente, después de oídas las opiniones manifestadas por los ministros en la Junta, es libre para resolver lo que le parezca, de acuerdo con el ministro del ramo.*<sup>447</sup> [Énfasis propios]

La Suprema Corte de Justicia era el órgano competente para conocer de las causas de responsabilidad, tal y como establecía el artículo 98 del Estatuto y que citamos textualmente:

**Artículo 98.**— La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley, y además las siguientes:

[...] **Cuarta. Conocer:** **I.** De las causas que se muevan al Presidente, según el artículo 85. **II.** De las de los gobernadores de los Estados, en los casos de que habla el artículo 123. **III.** De las de responsabilidad de los secretarios del Despacho, según el artículo 92. **IV.** De los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República. **V.** De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar y de las ofensas contra la nación.<sup>448</sup> [Énfasis propios]

Los gobernadores de los Estados, del Distrito y los jefes políticos eran responsables de sus actos ante el Gobierno General, previa autorización y de forma discrecional, este último podría retirar la inmunidad para acto seguido, ser juzgados por la Suprema Corte de Justicia por delitos oficiales y comunes. Lo anterior de conformidad con los artículos 123 y 124 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, y que establecían lo siguiente:

**Artículo 123.**— Los gobernadores de los Estados y del Distrito, y los jefes políticos de los Territorios serán juzgados por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia, previa la autorización del Gobierno Supremo.<sup>449</sup>

**Artículo 124.**— Los gobernadores y jefes políticos son los responsables de sus actos ante el Gobierno General.<sup>450</sup>

Hemos visto que en materia de responsabilidad, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, contemplaba diversas disposiciones en los artículos 76, 78, 79, 85, 92, 94, 98, 117, 123 y 124 del documento jurídico en cuestión.<sup>451</sup> En nuestra opinión, uno de los graves problemas que observamos del

---

<sup>447</sup> *Idem.*

<sup>448</sup> *Ididem*, pp. 511-512.

<sup>449</sup> *Ididem*, p. 517.

<sup>450</sup> *Idem.*

<sup>451</sup> **Anexo 7.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.

documento objeto de estudio, fue que se apegó fielmente al *Plan de Ayutla* reformado en Acapulco, y que, a decir verdad, era un plan breve y escueto, cuyo propósito era desconocer al general Santa Anna para inmediatamente reestablecer el orden constitucional. Lo que trajo como consecuencia que estuviera limitado a dichos propósitos, y desde luego, no logró transmitir todos los avances jurídicos que habían sido adquiridos mediante la lucha y experiencia de los primeros pasos de historia constitucional.

En la obra *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, Felipe Tena comenta sobre el contexto histórico y político que se vivió a causa de la promulgación por decreto del Estatuto en 1856:

*La aparición del Estatuto suscitó viva oposición del bando de los puros. Varios gobernadores se negaron a publicarlo, entre ellos Vidaurri. En el seno del Congreso Constituyente, que ya para entonces externaba su distanciamiento hacia Comonfort, se pidió el 4 de junio la desaprobación del Estatuto, entre otros motivos por las tendencias centralistas que se le atribuyeron. El 17 de julio el Congreso nombró a la comisión encargada de revisarlo, la cual no llegó a producir dictamen. De este modo el Estatuto Orgánico estuvo en teórica vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 57.<sup>452</sup> [Énfasis propios]*

Al respecto conviene decir que el documento contenía algunos matices centralistas, e incluso, reconocía la autoridad del Jefe Superior Político, cargo público que surgió en la Constitución de Cádiz, y que fue retomado por Iturbide para administrar su efímero imperio.<sup>453</sup>

Otro factor que se sumó al descontento general en contra del documento fue la falta de formalidades seguidas por Comonfort, este último con calidad de presidente sustituto, se tomó atribuciones y facultades discrecionales con base en un plan que atendía a un estado de emergencia, y que fue; retirar a toda costa del poder al general Santa Anna, para acto seguido, convocar a un Congreso encargado de elaborar una nueva constitución. Lo anterior, sin perder de vista que, dichas facultades fueron reconocidas al presidente para salvaguardar en todo momento los derechos humanos, de ahí que el reglamento en cuestión contenía una serie de garantías y sanciones hacia los servidores públicos que violentaran las citadas prerrogativas.

A la postre, la promulgación del Estatuto fue visto por los liberales puros como un acto por demás unilateral, discrecional y sin tomar en cuenta la opinión del Congreso Constituyente, que, por aquellos días, ya trabajaba en la elaboración de una Ley Fundamental; *la de 1857*. Por lo que la publicación del documento fue considerado como un acto oligárquico y antidemocrático; y por lo tanto, impuesto, características que comúnmente asociamos con los gobiernos tiránicos y centralistas.

El Estatuto tuvo muchas dificultades para su aplicación en México. Es así que el documento suscitó el rechazo de algunas entidades federales debido a las tendencias centralistas, por otra parte, la relación del presidente Comonfort y el Congreso

<sup>452</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 492.

<sup>453</sup>Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, artículo 123. *Ibidem*, p. 517.

se había deteriorado, al punto de someter el referido Estatuto para su revisión. Emitido en vísperas de la nueva constitución, la ley pudo estar teóricamente en vigor —como menciona Felipe Tena— desde la publicación hasta la promulgación de la Ley Suprema de 1857.<sup>454</sup>

### 3.2.2. La instalación del Congreso Constituyente de 1856

En Palacio Nacional, treinta y ocho diputados se dieron cita el 14 de febrero de 1856 para celebrar la primera junta preparatoria al Congreso Constituyente; la mesa directiva quedó conformada por Ponciano Arriaga en calidad de presidente, y los secretarios; Isidoro Olvera y Francisco Zarco. A falta de *quórum*, se acordó llamar a los diputados suplentes, incluso, se presentó una propuesta para multar a los diputados que no asistieran a las sesiones, desde luego, dicha pretensión fue desestimada. Además, durante la misma sesión fue aprobado el reglamento interior del Congreso para las sesiones consecuentes, las cuales se fueron celebrando con mayor audiencia.<sup>455</sup>

El 17 de febrero de 1856 setenta y ocho diputados se reunieron en la capital del país para efecto de revisión de credenciales, presentar informes y rendir dictámenes. La sesión inaugural tuvo lugar un día después, ceremonia que contó con la presencia del presidente sustituto don Ignacio Comonfort; y así, siendo las tres de la tarde de aquel día memorable; “El 18 DE FEBRERO DE 1856, a treinta y cinco años de la independencia de México y asesinados Guerrero e Iturbide, que la consumaron; a dos lustros de la invasión norteamericana y de la mutilación de nuestro territorio; a pocos meses de haber sido derrotada definitivamente la tiranía satanista, el presidente Comonfort inauguraba en la ciudad de México el Soberano Congreso Constituyente.”<sup>456</sup> En este contexto, el titular del Supremo Poder Ejecutivo pronunció su discurso dirigiéndose a los representantes de la nación:

SEÑORES DIPUTADOS:

La gran promesa de la Revolución está cumplida, y yo doy mil gracias a la Divina Providencia por haberme escogido para abrir las puertas del templo de las leyes a los representantes del pueblo. [...] El Gobierno consagrará todos sus esfuerzos a sofocar la reacción, y espera que la sabiduría del Congreso le preste eficaz ayuda, sancionando un pacto fundamental que asegure la independencia y la libertad y arregle con tal concierto la administración interior, que el centro y las localidades tengan dentro de su órbita los elementos necesarios para satisfacer las exigencias sociales. Ensayados todos los sistemas de gobierno, habéis podido conocer sus ventajas y sus vicios y podéis, con más acierto que los legisladores que os han procedido, combinar una constitución que, adaptada exactamente a la nación mexicana, levante sobre los principios democráticos un edificio en que perdurablemente reinen la libertad y el orden.

<sup>454</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 492.

<sup>455</sup>Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 3.

<sup>456</sup>*Ibidem*, p. IX.

[...] Con la misma lealtad con que he sostenido el Plan de Ayutla sostendré al Congreso Constituyente, como la legítima emanación de la voluntad nacional. Representantes del pueblo: el juramento que habéis prestado os impone muy sagrados deberes; cumplidlos con fidelidad y os haréis dignos de la gratitud pública. Representantes del pueblo: la patria espera de vosotros su felicidad.<sup>457</sup>

Al margen del emotivo discurso debemos mencionar que a la fecha todos los esfuerzos por contener el poder político habían sido inútiles, las Constituciones de 1824, 1836, 1843 y 1847 eran testimonio palpable de que se ocupaba más que una marcada división del Supremo Poder de la Federación, en otras palabras, era momento de una *reingeniería constitucional*. Para ello, la mesa dispuso en presentar un dictamen para nombrar a las comisiones especiales y un día más tarde, designó la comisión constitucional. La comisión constitucional sería compuesta por siete diputados y dos suplentes electos por el Congreso, así fue que partiendo de la "...ideología liberal, republicana, individualista, se llegó al momento en que fue necesario cumplir la promesa del Plan de Ayutla, de construir a la nación bajo la forma de república democrática; y se nombró una comisión que formara el proyecto de Constitución."<sup>458</sup>

Durante la sesión del 21 de febrero de 1856, por cédula y escrutinio secreto de la comisión de constitución se tuvo por bien nombrado a los diputados; don Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero y Echánove, José María del Castillo Velasco, José M. Cortés y Esparza y José María Mata, levantándose la sesión a las 7 de la noche.<sup>459</sup>

Más tarde, en sesión del 22 fueron electos los suplentes de la comisión de constitución, eligiéndose a los señores Mata y Cortés Esparza, sin embargo, se presentó otra proposición a iniciativa de varios diputados apoyada por el Sr. García Arellano, solicitando que se agreguen otros dos miembros propietarios a la comisión en cuestión, bajo el argumento de que se trataba de un encargo grave y que, por lo tanto, era menester reunir a las principales capacidades del Congreso.

A la iniciativa replicó el Sr. Villalobos al sostener que la medida no tenía peso y agregó que incorporar otros miembros resultaría perjudicial, en virtud de que, se presentarían más dificultades, más discusiones y más trámites.<sup>460</sup> Lo anterior sería resuelto por escrutinio con 47 votos a favor y 31 en contra. Una vez aprobada la proposición y hecha la elección, resultaron nombrados los señores Melchor Ocampo, que a propósito, ese día acababa de prestar juramento como diputado por el Estado de Michoacán, además, fue electo el diputado Castillo Velasco, levantándose así la sesión pública.<sup>461</sup>

La comisión en todo momento se cuestionó el diseño constitucional, y debatió; ¿se presentaría un proyecto de nueva Ley Suprema?, o bien, ¿se partiría de la base de un ordenamiento anterior con algunas adiciones?, rescatando así, viejos principios de

---

<sup>457</sup> *Ibidem*, pp. 8-9.

<sup>458</sup> Machorro Narváez, Paulino, *op. cit.*, p. 33.

<sup>459</sup> Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 19.

<sup>460</sup> *Idem*.

<sup>461</sup> *Idem*.

otros ordenamientos jurídicos como ocurrió con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, la cual partió de la Carta Federal de 1824, haciendo algunas reformas.

Fue hasta la sesión del 16 de junio de 1856 cuando la comisión de constitución presentó a consideración del Congreso su respectivo dictamen, a lo cual menciona Zarco; “El Sr. Arriaga dio lectura a la parte expositiva del proyecto de Constitución, documento notable, muy bien escrito y que hace honor a sus autores. Fue oído atentamente, y muy a menudo hubo señales de aprobación en todos los bancos.”<sup>462</sup>

Resultado del análisis, la comisión optó por elaborar un nuevo proyecto que subsanara los vacíos y omisiones de los Constituyentes anteriores. Para ello, el proyecto de Ley Suprema contaba con 9 títulos y 126 disposiciones jurídicas que mostraban importantes avances en *ingeniería constitucional*, pero que en el fondo, rescataba gran parte del pensamiento liberal europeo y norteamericano, cuya influencia marcó el contenido de las primeras constituciones de México.

### **3.3. La Constitución Federal de 1857; sistema político y derechos humanos**

El pasado se hacía presente en las diversas sesiones parlamentarias. Los numerosos fracasos en el diseño de las Leyes Fundamentales precedentes dejaban ver la inexperiencia legislativa, los vacíos y defectos jurídicos que permitieron su fracaso.

Desde el inicio y con independencia de los errores del pasado, el Constituyente de 1856 dejó en claro la legitimidad de la Carta Federal de 1824 y por extensión, del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, siendo los únicos cuerpos normativos vigentes. Francisco Zarco en *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856–1857)*, narra al respecto:

El Sr. CASTAÑEDA *pronunció un sentido discurso, pintando la actual tristísima situación de la República*, ponderando la necesidad de pacificar al país, antes de constituirlo, y de fortalecer la unidad nacional. Se detuvo a referir el escándalo de la disolución de las Cámaras en 1853; *se declaró abiertamente en contra de toda dictadura, y viendo legitimidad sólo en la Constitución federal de 1824, concluyó presentando un extenso proyecto de ley, declarando como constitución del país la carta de 1824, la acta constitutiva y la acta de reformas de 1847; es decir, declarando vigente en todas sus partes el último sistema constitucional.* [...] El Congreso durará hasta que se reúnan las Cámaras constitucionales, y, si mal no recordamos, para agosto próximo propone **el Sr. Castañeda la restauración completa del sistema federal, con su senado, sus legislaturas de estados, etc.**<sup>463</sup> [Énfasis propios]

Después de expresar su sentir Castañeda trazó la ruta constitucional que habría de seguir la Nación, para esto se tomaría como referente la Ley Fundamental de 1824 y el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, documentos que se encontraban

---

<sup>462</sup>*Ibidem*, p. 187.

<sup>463</sup>*Ibidem*, p. 14.

vigentes y que en palabras de Paulino Machorro Narváez, la comisión en cuestión nunca paro en elogios y en diversas ocasiones “...tributó homenaje a la Constitución de 1824, obra de don Miguel Ramos Arispe, pero siguió su propio, con firmeza y capacidad.”<sup>464</sup> No cabe duda, el Constituyente de 1856 tomó un camino diverso, se trataba de entregar a la nación un documento más completo con un diseño institucional que permitiera traer prosperidad a México.

De esta manera, partiendo del texto original de 1824 y cuya vigencia había sido traída a la realidad jurídica de México mediante el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, el Constituyente del 56 se había fijado como propósito subsanar las omisiones y deficiencias que permitieron su fracaso. Francisco Zarco en *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856–1857)* menciona que:

*La experiencia, la práctica, acreditan que la Constitución de 1824 no está libre de defectos, que no satisface en todo las necesidades del pueblo y que sus autores se detuvieron tímidos ante grandes reformas que, si entonces podían ser prematuras, hoy son reclamadas imperiosamente como indispensables para que la democracia sea una verdad. Con la Carta de 1824 quedarían subsistentes los fueros de las clases privilegiadas. En cuanto a la acta de reformas, sólo recordaremos que el senado perdió casi su carácter democrático, convirtiéndose en obstáculo no sólo a las reformas políticas, sino a las hacendarias y administrativas, y creó las elecciones por minorías, que son un monstruoso contraprinipio, una vez admitido el dogma de la soberanía popular. **Creemos, sin embargo, que hay mucho bueno en esos códigos políticos, y que eso bueno debe aprovecharse por los actuales legisladores.***<sup>465</sup>  
[Énfasis propios]

Es incuestionable que la comisión constitucional tomó como punto de partida los postulados y principios del primer Constituyente de 1824, para ello, centró su discusión en las ideas liberales de europa y norteamérica, agregando a la fórmula la experiencia adquirida a lo largo de 35 años de vida jurídica del México independiente —desde 1821 a 1856—. Sobre la influencia que tuvo el Constituyente José Luis Soberanes Fernández comenta; “Para Emilio Martínez Albesa, las fuentes de inspiración para los constituyentes de 1856–1857 fueron: en primer lugar, obviamente, la Ilustración, las dos revoluciones francesas, de 1789 y 1848, el modelo norteamericano, y autores como Lamartine, Montesquieu, Constant, Tocqueville, Flotte, Nicolas, Condorcet, Rousseau, Montalembert, Locke, Bentham, Jefferson, Story, Vattel, Jovellanos, José María Luis Mora, Zavala, Mier y Vicente Rocafuerte.”<sup>466</sup>

En efecto, la transformación del país requería de mucha madurez y profesionalismo de los miembros de la comisión que tenían en sus manos la ardua labor de entregar un proyecto mejor que la de sus ilustres predecesores de 1824.

<sup>464</sup>Machorro Narváez, Paulino, *op. cit.*, p. 33.

<sup>465</sup>Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 14.

<sup>466</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional...cit.*, t. II, p. 668.

Parecía que finalmente México alcanzaba la madurez que le permitiría trazar la directriz que iba a prevalecer a lo largo del constitucionalismo mexicano durante los años venideros. De esta forma, desde el proyecto de constitución se planteó organizar a la nación bajo un sistema *democrático, republicano y federal*.

En esta ocasión no se trataba de un capricho de la comisión o la imposición de unos cuantos como ocurrió en el pasado, sino de una exigencia nacional resultado del proceso histórico de nuestro país, de ahí que fueran incluidos los mencionados principios en el artículo 46 del proyecto de constitución,<sup>467</sup> mismo que se transformó más tarde en el artículo 40 de la Ley Fundamental de 1857, y que decía a la letra:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 40.**— *Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una federacion establecida segun los principios de esta ley fundamental.*<sup>468</sup> [Énfasis propios]

La división de poderes se puso a discusión durante la sesión del 10 de septiembre de 1856, la cual estaba contemplada en el artículo 52 del proyecto y que disponía lo siguiente; “‘Se divide el supremo poder de la federación, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial’, fue aprobado por unanimidad de los 81 diputados presentes.”<sup>469</sup>

De esta manera se arreglaban los poderes en la Constitución de 1857 partiendo de la forma sistémica de dividir para su ejercicio las funciones del Estado —insistimos que el poder es uno, único e indivisible— en la forma clásica tripartita que se había incluido desde la Carta Federal de 1824, y cuyo referente había sido la propuesta del pensador y filósofo francés Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes* y que citamos para mayor referencia:

**En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo**, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del **primero**, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. **Por el segundo**, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. **Por el tercero**, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.<sup>470</sup> [Énfasis añadidos]

---

<sup>467</sup>Proyecto de Constitución, artículo 46; “Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una República, representativa democrática federativa, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente á su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida segun los principios de esta ley fundamental, para todo lo relativo á los intereses comunes y nacionales, el mantenimiento de la Union y á los demás objetos expresados en la constitución.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 560.

<sup>468</sup>*Ibidem*, p. 613.

<sup>469</sup>Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 577.

<sup>470</sup>Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 17a. ed., México, Porrúa, 2007, p. 145. [Nota. Parte de

Partiendo de que todo poder público emana del pueblo, y de quien, reside esencial y originariamente la soberanía nacional, el Supremo Poder de la Federación se dividió para su ejercicio *en la parte Ejecutiva, Legislativa y Judicial*. La división del poder del Estado para su ejercicio quedó plasmado en el artículo 52 del proyecto,<sup>471</sup> y más tarde, se transformaría en el numeral 50 de la Ley Fundamental de 1857, a saber:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 50.**— *El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial*. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.<sup>472</sup> [Énfasis propios]

Profundizando sobre el sistema político el Ejecutivo se depositaba en el *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*, cargo que duraría para tal efecto cuatro años, siendo electo de forma indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en términos de las leyes electorales vigentes de la época (*artículos 75 y 76*). Ahora bien, es importante mencionar que en la ausencia del Jefe de Estado, dicho cargo sería ocupado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia, ello de conformidad con el artículo 79 de la Ley Fundamental de 1857,<sup>473</sup> dispositivo jurídico que más tarde permitiría la llegada de Juárez al poder en sustitución de Comonfort.

Para facilitar la administración pública el titular del Ejecutivo estaría auxiliado por secretarios del despacho, número que sería determinado por el Congreso mediante una ley que de igual forma establecería las funciones y facultades,<sup>474</sup> lo que resultaba ser en el fondo un control del Legislativo hacia el Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 86 de la constitución en cuestión.

A propósito de los controles constitucionales, Diego Valadés menciona que; “*El Constituyente de 1857 decidió cambiar de ruta y construir un Poder Legislativo capaz de controlar al Ejecutivo*. Para este objeto el Congreso quedó constituido por una sola cámara, en la que además se buscó la más alta representatividad planteada hasta entonces por cualquier Constitución mexicana: un diputado por cada cuarenta mil habitantes.”<sup>475</sup> [Énfasis propios]

En efecto, el Congreso de la Unión de 1857 estaba depositado en una sola Cámara; *la de diputados*, en otras palabras, se trataba de un órgano unicameral de represen-

---

las ideas expuestas por Montesquieu fueron tomadas de *Ensayo sobre el Gobierno civil*, de John Locke (1690) quien hace un estudio sobre la estructura del Estado.]

<sup>471</sup>Proyecto de Constitución, artículo 52; “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 561.

<sup>472</sup>*Ibidem*, p. 614.

<sup>473</sup>Constitución Política Federal de 1857, artículo 79; “En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo entrará á ejercer el poder, el presidente de la Suprema Corte de Justicia.” *Ibidem*, p. 620.

<sup>474</sup>Constitución Política Federal de 1857, artículo 86; “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.” *Ibidem*, p. 622.

<sup>475</sup>Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 354.

tación popular compuesto por un número indeterminado de diputados que tomaba como base, a la densidad de población. Es decir, por cada 40 mil habitantes o una fracción que pase de 20 mil, y en dado caso que la población no alcanzara el límite inferior se nombraría un diputado, cargo que sería electo cada dos años.<sup>476</sup>

Con relación al sistema unicameral de 1857 el ex ministro de la Suprema Corte y Constituyente de 1917, don Paulino Machorro Narváez en su obra *La Constitución de 1857. Un ciclo evolutivo del pueblo mexicano 1824-1857. A la vez, punto de partida de un ciclo evolutivo posterior 1857-1917*, menciona que:

El Poder Legislativo, creado en 1857, se constituyó por una sola Cámara, la de diputados, y *fue realmente una convención nacional*, que tenía en sus manos todo el poder supremo de la nación. *Esa convención nacional carecía del contrapeso de una Cámara de Senadores, la que en Estados Unidos poseía el carácter de representante de los Estados como entidades políticas, integrantes de la federación.*

**El Senado era allá [Estados Unidos] el poder federal por excelencia, una rueda esencial en el mecanismo de la federación, que garantizaba una cierta igualdad política a los Estados, aunque por su territorio y su población tuvieran enormes diferencias; en su representación en el Senado Americano todos los Estados son iguales**, sus representaciones son de dos senadores por cada Estado, aunque en la Cámara de Representantes de los Estados de mayor población tengan más diputados. Y, repetimos, el Senado Americano es el poder federal nato; sin su Senado los Estados Unidos no funcionarían como una federación perfecta.<sup>477</sup> [Énfasis propios]

Machorro Narváez agrega una extraordinaria analogía sobre el diseño institucional del órgano legislativo del documento en cuestión; “[E]n la Constitución de 57 no hubo esa rueda esencial del mecanismo federal. Casi podía decirse que la federación del 57 era un absurdo, un coche con una rueda menos; pero, en todo caso, nuestra federación no era la americana sino una netamente mexicana.”<sup>478</sup>

La ausencia del Senado afectó gravemente la estructura y funcionamiento del federalismo en México, y desde luego, impactó en el sistema de responsabilidad política sustanciado tradicionalmente por un órgano político bicameral.

En el fondo, “... en el México de 1857 no se tuvo la idea de la necesidad política de una cámara federal [Senado] y se huyó con santo horror de los intereses tradicionales. Nada de Senado ni de cortapisas a la acción de la asamblea nacional, representante del pueblo.”<sup>479</sup>

La balanza política estaba inclinada hacia la parte Legislativa, curiosamente a esta “*convención nacional*” en palabras de Paulino Machorro —Cámara de dipu-

<sup>476</sup> Constitución Política Federal de 1857, artículos 51, 52 y 53. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 614-615.

<sup>477</sup> Machorro Narváez, Paulino, *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>478</sup> *Ibidem*, p. 60.

<sup>479</sup> *Idem*.

tados—;<sup>480</sup> y que a propósito, concentraba gran parte del poder y de las facultades del Estado sin que existiera un contrapeso al interior del Congreso de la Unión, y que tradicionalmente había ocupado la Cámara de senadores. Cabe mencionar que este defecto en el sistema político federal sería subsanado más tarde mediante la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874 y que tuvo como propósito la restauración del Senado de la República.

No menos importante para el sistema político de nuestro país fue el poder Judicial, mismo que de conformidad con el artículo 90 de la Carta Federal de 1857; “Se [depositaba] el poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.”<sup>481</sup>

La Suprema Corte como máximo órgano jurisdiccional se conformó por 11 ministros propietarios, 4 supernumerarios, un fiscal y un procurador general. La duración del cargo de ministro sería de 6 años mediante una elección indirecta en primer grado de conformidad con las leyes electorales vigentes.<sup>482</sup>

Con relación a sus facultades las mismas estaban contenidas en los artículos 96, 97, 98, 99, 100, 101 y 102 de la Ley Fundamental de 1857, siendo el último el artículo relativo al juicio de amparo. En la obra *La Constitución de 1857. Un ciclo evolutivo del pueblo mexicano 1824-1857. A la vez, punto de partida de un ciclo evolutivo posterior 1857-1917*, Paulino Machorro Narváez expresó sobre el Poder Judicial lo siguiente:

En la organización del Poder Judicial, el proyecto, después de facultarlo para conocer de los casos que naturalmente caían dentro de su competencia, por tratarse del cumplimiento y aplicación de las leyes federales, de los de derecho marítimo, de aquellos en que la federación fuera parte, de las controversias suscitadas entre un Estado y la federación y vecinos de otros y de los casos que afectaren a las relaciones diplomáticas de la nación, *el proyecto introdujo una trascendental innovación en el derecho público no solamente de México, sino teórico: consistió en investir al Poder Judicial de la federación de competencia para resolver sobre toda controversia por actos de cualquier autoridad que violara las garantías individuales o bien actos de la federación que vulneraran o restringieran la soberanía de los Estados, o viceversa, de actos de autoridades de éstos que afectaran la esfera de acción de la federación.* De esta manera, la Suprema Corte de Justicia de la nación, con sus tribunales subalterno, quedaba erigida en reguladores de la vida constitucional de la nación y en protectora de las garantías individuales.<sup>483</sup> [Énfasis propios]

De esta manera, se habían repartido las funciones del Estado. Así, la parte Judicial resultaba ser la garante de los derechos humanos, siendo el juicio de amparo el medio de defensa por excelencia para dicho fin, el cual estaba contenido en el

---

<sup>480</sup> *Ibidem*, pp. 59-60.

<sup>481</sup> Constitución Política Federal de 1857, artículo 90. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 622.

<sup>482</sup> Constitución Política Federal de 1857, artículos 91 y 92. *Ibidem*, p. 622.

<sup>483</sup> Machorro Narváez, Paulino, *op. cit.*, p. 61.

artículo 102 de la Ley Suprema de 1857. Pero, aquí debemos cuestionarnos; ¿qué derechos serían reconocidos en el ordenamiento jurídico constitucional de 1857?

Este aspecto era muy importante, recordemos que en principio los derechos humanos habían sido una tarea delegada a las entidades federales en 1824, el problema sería subsanado más tarde por las Siete Leyes Constitucionales de 1836, documento que sin duda trascendió por ser el primero en establecer un catálogo de derechos a nivel federal.<sup>484</sup> A pesar de las dificultades técnicas y jurídicas que implicó tomar como modelo la Carta Federal de 1824, y que, en efecto, no disponía de un catálogo de prerrogativas, la comisión constitucional presentó su proyecto, el cual contenía como primer postulado el reconocimiento expreso de los derechos del hombre.

Después de haberse aprobado el preámbulo de la constitución, 85 votos contra 4, durante la sesión del 10 de julio de 1856,<sup>485</sup> en lo sucesivo se puso a discusión el artículo 1 del proyecto que decía textualmente; “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y defender las garantías que otorga la presente Constitución.”<sup>486</sup> Con relación a lo anterior, el diputado Díaz González —citado por Zarco— en *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856–1857)*, menciona que:

[E]l Sr. DÍAZ GONZÁLEZ creyó que la comisión quería derivar de un principio de derecho público otro principio constitucional; pero no comprende cuál es su fin al proponer que todas las autoridades deben defender las garantías que otorga la Constitución. No halla el medio que para esta defensa deban adoptar las autoridades subalternas, pues la resistencia es peligrosísima y la denuncia o acusación le parece inmoral. Observa que la acción popular es casi inútil, ya por la indolencia de los ciudadanos, ya por lo difícil que es alcanzar buen resultado en los tribunales. Atendidas estas estas dificultades, propone que se retire la palabra “defender”.<sup>487</sup>

Al comentario del diputado Díaz, agrega el Sr. Arriaga —citado por Zarco—; “El Sr. ARRIAGA declara que la comisión no quiere el poder de las armas, sino medios legales para defender las garantías individuales, protestas pacíficas, reclamaciones justas que se opongan a toda arbitrariedad. Establece que las autoridades todas defiendan las garantías, y quiere que lo hagan también las autoridades subalternas, porque donde hay obediencia pasiva se acaba la libertad.”<sup>488</sup>

A propósito de las prerrogativas, el Sr. Ramírez presentó sus objeciones en el sentido de exigir más precisión conceptual —según Zarco—:

Ataca la 1<sup>a</sup> parte del artículo porque cree que, **antes de decir que los derechos del hombre son la base de las instituciones sociales, se debe**

---

<sup>484</sup>Primera Ley Constitucional de 1836; *Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República*.

<sup>485</sup>Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 248.

<sup>486</sup>*Ibidem*, p. 248.

<sup>487</sup>*Ibidem*, pp. 248-249.

<sup>488</sup>*Ibidem*, p. 249.

**averiguar y definir cuáles son esos derechos.** *¿Son acaso los que concede la misma Constitución? ¿O los que se derivan del Evangelio y del derecho canónico? ¿O los que reconocieron el derecho romano y la ley de Partida?* **El orador cree que el derecho nace de la ley**, que por lo mismo importa mucho fijar cuál es el derecho, y observa que los más importantes, como el de la vida, se confunden en el proyecto con garantías secundarias, como la de que a nadie se le saquen sus cartas del correo, resultando de esta confusión una verdadera redundancia. Observa que el proyecto se olvida de los derechos más importantes, que se olvida de los derechos sociales de la mujer, y dice que no piensa en su emancipación ni en darle funciones políticas, y tiene que explicar sus intenciones en este punto para evitar que la ignorancia abuse de sus palabras dándoles un sentido exagerado.<sup>489</sup> [Énfasis propios]

En el fondo, la discusión se volvió materia de la filosofía del derecho. Es decir; ¿a qué derecho se refería el Constituyente del 56? A un iusnaturalismo que reconocía el derecho como una prerrogativa de los seres humanos, o bien, a un iuspositivismo que otorgaba las prerrogativas como una potestad del Estado.

El Sr. Ramírez estimaba que el derecho nace de la ley —según Zarco—, partiendo de aquí podemos inferir que su pensamiento era de ideología iuspositivista, de ahí que sus objeciones fueran en contra del proyecto que tenía una predisposición iusnatural. Hasta cierto punto eran justificados los comentarios del Sr. Ramírez, pues había que definir primero el derecho para después establecer sus garantías, otro aspecto destacado fue la grave omisión de los derechos de las mujeres, al referir en el artículo 1 del proyecto únicamente a los *derechos del hombre* como género, en lugar de referir a los *derechos de los seres humanos* como especie, excluyendo en sentido estricto a las prerrogativas de las mujeres.<sup>490</sup>

La discusión se extendió hasta la sesión del 11 de julio de 1856, por su parte, Vallarta sostuvo que la redacción seguía siendo inexacta “...porque no es el pueblo sino sus representantes quienes reconocen los derechos del hombre, y cree que sólo pudiera usarse el nombre del pueblo en el caso de que realmente la Constitución fuera ratificada por el pueblo, como sucedió en los Estados Unidos.”<sup>491</sup>

Continúa Vallarta citado por Zarco en *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, a saber; “Quiere que la Constitución sólo contenga disposiciones preceptivas, mandatos imperativos, sin formular principios teóricos y abstractos ni verdades científicas. De que el pueblo reconozca los derechos del hombre, no se infiere que las leyes deben respetar y defender las garantías. Cree además inútil que el artículo imponga deberes a todas las autoridades, cuando los artículos siguientes limitan las atribuciones de todos los funcionarios.”<sup>492</sup> El Sr. Mata replicó amablemente al diputado Vallarta, cito textualmente:

---

<sup>489</sup> *Idem.*

<sup>490</sup> *Idem.*

<sup>491</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>492</sup> *Ibidem*, pp. 252-253.

El Sr. MATA contesta que no es cierto que el pueblo americano retificara la Constitución de los Estados Unidos, sino que fue ratificada por las legislaturas de los Estados, y así lo hicieron unos representantes y la ratificaron otros, sin que el pueblo obrara directamente. El Congreso actual, que tiene amplísimos poderes para constituir a la nación, bien puede hablar en nombre del pueblo, como hablaron los legisladores americanos. A la segunda objeción responde que el artículo no formula un principio teórico, sino que contiene un mandato preceptivo, como desea el Sr. Vallarta.<sup>493</sup>

La discusión se prolongó durante la tarde de ese día y el Sr. Díaz González no quedaba satisfecho con las explicaciones —refiere Zarco—; “...sobre el deber de las autoridades de defender las garantías.”<sup>494</sup> El Sr. Guzmán sostuvo que la comisión no quería detenerse en cuestiones de palabras, y modificó el término “sostener” en lugar de “defender.” Por su parte, el diputado Ruiz arguyó que la misma seguía siendo imperfecta en su redacción.<sup>495</sup> Agregó el diputado Fuente que un cambio en la división territorial podría suscitar el empeoramiento de la administración de justicia, e insiste que, las leyes administrativas y políticas que refieren a las prerrogativas de los ciudadanos no tienen como base los derechos del hombre y sostuvo que las modificaciones planteadas al artículo no son satisfactorias, y culminó su participación aseverando que “sostener es mucho menos que defender”.<sup>496</sup>

Ello, al percatarse de lo siguiente; “Observa además que en el título 1a se trata de los derechos del hombre, de los mexicanos, de los extranjeros y de los ciudadanos; que el título de derechos del hombre parece anunciar un código del universo o una Constitución para el mundo, pero que la lectura de cualquiera artículo hace ver que sólo se trata de los habitantes de la República mexicana. Los artículos de la sección 1a pueden, por tanto, incluirse en las tres siguientes, suprimiéndose el título de derechos del hombre.”<sup>497</sup> El Sr. Fuente consideró que se trataba de un argumento, y que por lo tanto, posee estructura de silogismo al exponer que; “El artículo le parece razonado. No es más que un argumento. La primera parte dice que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones sociales, y en seguida, como deducción lógica, y empleando las palabras *en consecuencia*, se asienta que las leyes y las autoridades deben respetar las garantías.”<sup>498</sup> La comisión constitucional sostuvo el proyecto, e insistió que su única pretensión fue establecer los mecanismos legales, y que finalmente, el principal objeto de todas las Leyes Fundamentales fue garantizar la paz y conservar el orden jurídico.<sup>499</sup> Frente a la férrea crítica de la oposición le siguió la magistral defensa del diputado Arriaga a favor del proyecto de constitución, y que, a decir verdad, ya se caía a pedazos comenzada su discusión, tal y como se aprecia de las próximas líneas:

---

<sup>493</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>494</sup> *Idem*.

<sup>495</sup> *Idem*.

<sup>496</sup> *Idem*.

<sup>497</sup> *Idem*.

<sup>498</sup> *Ibidem*, p. 254.

<sup>499</sup> *Idem*.

El señor ARRIAGA contesta que la observación de que una ley de división territorial puede empeorar la administración de justicia no contraría, sino prueba, que tal ley afecta a las garantías individuales y a los derechos del hombre. **[Hace una distinción categórica entre derechos y garantías.]**

Repite que las leyes administrativas propiamente no merecen el nombre de leyes, porque no tienen la sanción de la pena, ni se proponen un objeto general ni encuentran aplicación en las cortes de justicia.

Declara que el artículo no establece que todas las leyes se ocupen de los derechos del hombre, sino que ninguna ley pueda atacar esos derechos, y que, así, lo que se hace es dictar una regla general a que queden sujetas toda clase de leyes, ya sean políticas o administrativas. Ya había previsto que la modificación del artículo no dejaría satisfechos a todos los diputados. La mente de la comisión es que no sólo halla respeto interno de los derechos del hombre, sino algún acto externo que los sostenga y los defienda.

A los que censuran el artículo por estar razonado **[en forma de argumento lógico—jurídico]**, les contesta que casi todas las Constituciones han enunciado ciertos principios abstractos, tales como los siguientes: “Los hombres nacen y permanecen libres”, “La ley debe ser una para todos”, “Todos los ciudadanos son aptos para ejercer actos públicos”, para deducir de estas verdades los mandatos preceptivos.

Recuerda que la legislación constitucional francesa, que es una de las más perfectas, abunda en esta clase de principios abstractos; que el proyecto de Constitución, presentado en 1848 por Mr. LE-ROUX, llevaba una especie de prólogo razonado al frente de cada título, y que acaso esto sería conveniente para evitar las interpretaciones arbitrarias que los gobiernos y los tribunales suelen dar a las Constituciones.

Pero el artículo que se discute no es un razonamiento; los impugnadores confunden la razón con el motivo. El artículo no es más que un acto constitutivo. El pueblo restringe su propia soberanía, reconoce los derechos del hombre y declara que nunca pueden atacarlos.

La comisión no defiende el derecho de insurrección. Todos sus trabajos se dirigen a establecer la legalidad, a que todos los funcionarios tengan facultades limitadas, a que reinen el orden y la paz. Evitar insurrecciones parciales, que pueden ser reprimidas, o insurrecciones generales, que consumen cambios políticos, no es obra de las Constituciones, que no pueden impedir que haya caprichos, no sólo en el pueblo, sino en las asambleas, en los gobiernos, en ciertas clases de la sociedad.<sup>500</sup> [Énfasis propios]

Para finalizar la defensa, Arriaga concluye; “Si el Sr. Fuente posee algún secreto, algún talismán, alguna palabra mágica, para conjurar por siempre esta clase de peligros, no sólo la comisión, sino el país y la humanidad entera tendrá motivo para agradecerle sus revelaciones.”<sup>501</sup>

---

<sup>500</sup> *Idem.*

<sup>501</sup> *Idem.*

Finalmente, el artículo 1 del proyecto concluyó en los siguientes términos; “El Congreso declaró suficientemente discutido el artículo, aunque la mesa anunció que el Sr. Payró tenía pedida la palabra en contra. En esta clase de debates, que son demasiado graves, y tratándose de diputados que no abusan de la palabra hablando en toda clase de cuestiones, creemos que no habría inconveniente en prolongar un poco la discusión, oyendo a los que quedan con la palabra pedida.”<sup>502</sup>

De lo expuesto por Arriaga los derechos en cuestión serían la base y objeto de todas las instituciones públicas, asimismo declaró la obligación de todas las autoridades del país y las leyes que emanen de la Ley Suprema, de respetar y proteger las garantías que otorgaba la Carta Federal de 1857. El artículo en cuestión, fue aprobado 70 votos contra 23; transformándose en el numeral 1 de la Ley Fundamental con ligeras modificaciones en ortografía y redacción.<sup>503</sup> De esta manera, el referido artículo quedó redactado en los siguientes términos:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 1.**— El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.<sup>504</sup>

Los derechos humanos estaban contenidos en un catálogo especial dentro de la Sección I, del Título I del proyecto de constitución, y que iban del artículo 1 al 34, este último, era sobre la suspensión de derechos. La discusión sobre los derechos humanos tuvo lugar a partir de la sesión del 10 de julio de 1856 y se extendió hasta la sesión del 21 de noviembre de ese año. Sin embargo, con la aprobación del proyecto, el catálogo de derechos humanos se modificó; y una vez jurada la Constitución Federal de 1857, las prerrogativas inherentes a los hombres fueron concentradas en el Título I, Sección I, bajo el mismo nombre, e iban desde el artículo 1 al 29, siendo este último, el referente a la suspensión de los derechos.<sup>505</sup>

Entre los derechos más importantes que reconocía la Constitución Federal de 1857 podemos mencionar; la abolición de la esclavitud (*artículo 2*), la enseñanza libre (*artículo 3*), la libertad de trabajo siendo útil y honesto, con la justa retribución y pleno consentimiento (*artículos 4 y 5*), libertad de expresión, escribir y publicar escritos (*artículos 6 y 7*). Se suman los derechos de petición (*artículo 8*), la libertad de asociación (*artículo 9*), portación de armas (*artículo 10*), libertad de tránsito (*artículo 11*) y como parte del derecho a la igualdad ante la ley, el Estado establecía la restricción de otorgar o reconocer títulos de nobleza, prerrogativas y honores

---

<sup>502</sup> *Ibidem*, p. 255.

<sup>503</sup> *Ibidem*, p. 255.

<sup>504</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 607. [Nota. En el proyecto de Constitución, el artículo 1, decía; “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales: en consecuencia declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y defender las garantías que otorga la presente constitución.” *Ibidem*, p. 554.]

<sup>505</sup> *Ibidem*, pp. 248-771.

hereditarios con salvedad de aquellas que la República establezca, por recompensa en honor a un servicio prestado a la nación (*artículo 12*).

Además, establecía que nadie podría ser juzgado por leyes privativas ni tribunales especiales, así como la prohibición de fueros con salvedad de las excepciones que la ley expresamente señalaba (*artículo 13*), la irretroactividad de la ley, igualmente la prerrogativa de que nadie puede ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes previamente establecidas y con aplicación exacta por los tribunales competentes (*artículo 14*), la prohibición de los tratados para la extradición de reos políticos (*artículo 15*), derechos y garantías procesales (*artículos 16–21 y 24*).

Se sumaban al catálogo de derechos, la prohibición de penas de mutilación, de infamia, marca, azotes, palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva y la confiscación de bienes (*artículo 22*), la abolición de la pena de muerte, salvo las excepciones que establece la ley (*artículo 23*). De igual forma se establecía la inviolabilidad de la propiedad privada salvo algunas excepciones (*artículo 27*), la prohibición de los monopolios y estancos (*artículo 28*); y finalmente, la suspensión de derechos en los casos de invasión o perturbación de la paz pública (*artículo 29*).

Ahora bien, debemos cuestionarnos; ¿de qué servirían las prerrogativas sin garantías? Por tal motivo, la Constitución Federal de 1857 estableció *el juicio de amparo* como mecanismo de control, mismo que servía como medio de defensa para la tutela de los derechos humanos frente a las leyes y actos de las diversas autoridades. El Dr. José Luis Soberanes Fernández, agrega que “...si bien fue introducido a nivel federal en 1847 con el Acta de Reformas y a nivel estatal en Yucatán, seis años antes, no menos cierto es que si no lo hubiera retomado la ley fundamental, [sencillamente] no hubiera trascendido a nuestra historia jurídica...”,<sup>506</sup> y que cabe señalar, se encontraba en el artículo 102 de la Constitución Federal de 1857, y que decía a la letra:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 102.**—Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.<sup>507</sup>

Es importante mencionar que existían otros medios de control de naturaleza política, los cuales estaban encaminados a conservar la vigencia y el orden constitucional de 1857. Debemos recordar que unos años antes el sistema jurídico era constantemente alterado por movimientos armados, dictaduras y golpes de Estado, sustituyendo gobiernos constantemente. Así, la experiencia práctica y las crisis del pasado motivaron al Constituyente para introducir mecanismos de control que per-

<sup>506</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una Aproximación al consti...cit.*, p. 198.

<sup>507</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 624.

mitían mantener el orden legal mediante dos figuras en cuestión; el juicio político y la declaración de procedencia o desafuero.

### 3.4. El sistema de responsabilidad política de los altos funcionarios en la Ley Suprema de 1857

Uno de los temas centrales del Constituyente fue la responsabilidad de los servidores públicos. Es así que desde el proyecto de ley se dejó constancia de la necesidad de establecer los medios y controles constitucionales que instituyeran los frenos y límites al poder político. Al tiempo que el Congreso Constituyente del 56 discutía el proyecto de Ley Suprema, actuaba en calidad de *gran jurado*, sustanciando un proceso de responsabilidad política contra el general Antonio López de Santa Anna y sus ministros, por abusos de poder y crímenes contra la sociedad.

De esta manera el órgano político se ocupó de revisar uno a uno los diversos decretos, leyes y actos expedidos por el general durante su gobierno, siendo estos declarados nulos por el Constituyente de 1856. Al tiempo que resarcía la responsabilidad por los daños causados a los particulares, había culminado lo que Lucas Alamán denominó en su momento como “*La Historia de las Revoluciones de Santa Anna*”,<sup>508</sup> con el exilio del dictador.

Entonces, ¿cómo limitar el poder político? Era más que evidente que los anteriores modelos habían sido incapaces de ejercer un control. Ciertamente, el tema suscitó un interesante y apasionado debate sobre la responsabilidad de los funcionarios al interior del recinto parlamentario. Publicistas como William Blackstone, Jean Louis de Lolme, Joseph Story y Alexis de Tocqueville —este último más que ningún otro—, fueron constantemente citados por los diputados de 1856, que, en efecto, fueron la base teórica y práctica para el diseño institucional del juicio político mexicano.<sup>509</sup>

Particularmente la obra clásica de Tocqueville *La democracia en América*, donde el pensador francés realizó un estudio riguroso y pormenorizado de las instituciones jurídicas y políticas de los Estados Unidos; su constitución, temas como el federalismo, la división trina del poder, la democracia, el concepto de soberanía y Estado, entre otros. No menos importante fue el estudio minucioso que efectuó al diseño institucional —equilibrio de las fuerzas y facultades—, partiendo de un complejo sistema de pesos y contrapesos al poder (*Newton y Montesquieu*), a la luz de los mecanismos de control constitucional, sin duda, es incuestionable que sus páginas fueron una constante fuente de consulta para los legisladores mexicanos de 1856.

Aquí debemos detenernos brevemente para analizar esta obra emblemática que inspiró a nuestros legisladores, ya que pasar por alto su estudio volvería inútil entrar al fondo de los debates parlamentarios. Es posible que de todos los medios de control, tal vez, el que más llamó la atención a Tocqueville fue precisamente el juicio

<sup>508</sup> Alamán, Lucas, *Historia de Méjico... cit.*, t. III, p. 262.

<sup>509</sup> Citado por González Oropeza, Manuel (coord.), *El siglo diez y nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 74. [Fuente; *El siglo Diez y Nueve*, México, lunes 9 de noviembre de 1856, No. 2852, primera plana].

político o *impeachment para el Common law (sistema jurídico de tradición anglosajona)*, por su complejo diseño institucional. Tocqueville; “ENTIEND[E] por juicio político el fallo que dicta un cuerpo político temporalmente revestido del derecho de juzgar.”<sup>510</sup> Sin embargo, su trabajo no solo se limitó a ofrecer una definición en términos amplios de la institución en cuestión (*sentido lato*), sino que, para ilustrar mejor realizó un ejercicio interesante de derecho comparado al contraste del juicio político (*impeachment*) de países como Inglaterra, Francia y los Estados Unidos.

Entrando al fondo, nuestro autor destacó el hecho de que en Europa el tribunal político —Cámara de los Pares— tenían la potestad de aplicar todas las disposiciones penales vigentes a todos los funcionarios sin importar nivel jerárquico. Por otra parte, en los Estados Unidos de América una vez que el cuerpo político había despojado la investidura del servidor público, acto seguido lo declaraba indigno para ocupar otro, y es hasta aquí, donde concluye sus facultades e iniciaba la labor de los tribunales ordinarios para establecer la pena correspondiente.<sup>511</sup>

En la obra *La democracia en América*, Tocqueville explica las particularidades en el diseño institucional del juicio político en Europa:

*Al introducir el juicio político en sus leyes, los europeos quisieron procesar a los grandes criminales, cualesquiera que fuesen su nacimiento, su categoría o su poder dentro del Estado. Para conseguirlo, juntaron momentáneamente, dentro de un gran cuerpo político, todas las prerrogativas de los tribunales.* El legislador se transformó entonces en magistrado, y pudo establecer el crimen, clasificarlo y castigarlo. Al otorgarle los derechos del juez, la ley le impuso todas sus obligaciones, y lo comprometió a la observación de todas las formas de justicia.<sup>512</sup> [Énfasis propios]

Además, agrega las consecuencias jurídicas de los fallos pronunciados en Europa al referir que; “Cuando un tribunal político francés o inglés considera enjuiciable a un funcionario público y pronuncia una condena contra él, lo priva por este hecho de sus funciones y puede declararlo indigno de desempeñar cualquier cargo en lo venidero; pero aquí la destitución y la prohibición políticas son una consecuencia de las sentencias y no la sentencia misma.”<sup>513</sup>

Tocqueville afirma que en Europa el juicio político representa más un acto judicial y por el mismo hecho, es un supuesto excepcional que transgrede a todas luces con el principio conservador de la división trina del poder de Montesquieu. En tanto que los Estados Unidos, se trata más de un acto administrativo que uno judicial, al que se ha revestido de todas las formalidades y solemnidades de una sentencia. De tal forma que, en esta materia, los americanos habían formado un “*ente mixto*” donde se ha dado a la destitución administrativa todas las garantías de un juicio político.<sup>514</sup>

---

<sup>510</sup>Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, 3a. ed., trad. de Héctor Ruiz Rivas, México, Fondo de Cultura Económica, 2019, p. 156.

<sup>511</sup>*Ibidem*, p. 157.

<sup>512</sup>*Idem*.

<sup>513</sup>*Idem*.

<sup>514</sup>*Ibidem*, p. 158.

Para ilustrar mejor las diferencias entre el sistema de responsabilidad de los Estados Unidos y los modelos de Inglaterra y Francia, se presenta el siguiente cuadro:

*Estudio comparativo del juicio político de Tocqueville* <sup>515</sup>

Estados Unidos de Norteamérica	Inglaterra y Francia
<b>Régimen:</b> Presidencialista organizado en una República, Federal y Constitucional.	<b>Régimen:</b> Monarquía parlamentaria.
<b>Órgano:</b> Cámara de representantes y el Senado.	<b>Órgano:</b> Cámara de los Comunes y Cámara de Lores.
<b>Control:</b> funcionarios de alto nivel.	<b>Control:</b> dirigido a todos los funcionarios, sin importar grado o nivel jerárquico.
<b>Objeto:</b> retirar del poder al funcionario que ha perdido la confianza.	<b>Objeto:</b> castigar al servidor público.
<b>Procedimiento:</b> administrativo con formalidades de un juicio político.	<b>Procedimiento:</b> judicializado.

Nuestro autor concluye su estudio al mencionar que; “*El objeto primordial de los europeos al instaurar los tribunales políticos era castigar a los culpables; el de los americanos, quitarles el poder.* El juicio político en los Estados Unidos es en cierto modo una medida preventiva. Por tanto, en este caso no hay que constreñir al juez en definiciones de criminalidad muy exacta.”<sup>516</sup> [Énfasis propios]

Concluimos en el mismo sentido que Tocqueville debido a que en Europa y en América, el juicio político atendía a propósitos diversos, como era natural cada uno fue instituido y diseñado acorde a las necesidades de cada país. En la Europa del siglo XIX, Francia e Inglaterra se regían por monarquías parlamentarias donde los reyes o soberanos eran la máxima autoridad, en segundo plano o nivel de jerarquía podemos ver al resto de los funcionarios encargados de la administración pública del Estado. Así, estos últimos respondían al monarca por sus actos, de ahí que el sistema estaba encausado a castigar penalmente por las faltas en la administración.

En los Estados Unidos de América aun y cuando compartía el mismo sistema jurídico que Inglaterra, al volverse independiente de este último, vino a establecer un nuevo régimen político republicano, democrático y federal, donde todo el poder se concentra en el pueblo. En otras palabras; “El pueblo reina sobre el mundo político americano, cual Dios sobre el Universo. Es la causa y el fin de todas las cosas; de él todo emana y todo vuelve a su seno.”<sup>517</sup> Por este motivo el pueblo es el titular del poder soberano, en consecuencia, dicha potestad le permite juzgar a los delegados públicos y servidores cuando han perdido la confianza, en un procedimiento de carácter político que tiene por objeto *quitarles el poder*.<sup>518</sup>

Regresando a México, limitar el poder sería una labor titánica para los diputados Constituyentes de 1856, debían adaptar las ideas expuestas por Tocqueville y otros

<sup>515</sup>Nota: cuadro de elaboración propia con información tomada de Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, pp. 156-160.

<sup>516</sup>*Ibidem*, p. 159.

<sup>517</sup>*Ibidem*, p. 111.

<sup>518</sup>*Idem*.

pensadores a la realidad jurídica y política de nuestro país, tomando en consideración dos aspectos fundamentales; el sistema presidencial y la composición del Congreso de la Unión en 1856–1857.

Por lo que seguramente los diputados se cuestionaron; ¿cómo hacer efectiva la responsabilidad política mediante un órgano legislativo unicameral compuesto por la Cámara de diputados?, ¿qué funcionarios serían sujetos a ella?, ¿cuál sería el grado de responsabilidad?, ¿por qué delitos? y ¿cuál sería el procedimiento a seguir?, entre otras. Empezaba así, la discusión sobre el juicio político en la sesión del 31 de octubre de 1856.

### 3.4.1. La inviolabilidad por opiniones en el proyecto de Constitución

Es preciso mencionar que el sistema de responsabilidad del proyecto de 1856 partió de dos documentos constitucionales; 1) la Carta Federal de 1824 y 2) el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Por lo que las figuras jurídicas de inviolabilidad por opiniones, la inmunidad o fuero, el juicio político y la declaración de procedencia, fueron heredados de estos textos constitucionales e incluidos en el proyecto.

En este orden de ideas, para salvaguardar la integridad y autonomía legislativa, la comisión constitucional de 1856 adicionó la inviolabilidad por opiniones en el artículo 63 del proyecto y que rezaba lo siguiente:

Proyecto de Constitución de 1856:

**Artículo 63.**— Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.<sup>519</sup>

El artículo citado fue discutido y aprobado por unanimidad de 84 votos a favor durante la sesión del 3 de octubre de 1856, en los siguientes términos; “Por unanimidad de 84 votos es aprobado el 63, que dice: ‘Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.’ Y se levanta la sesión.”<sup>520</sup>

A la luz de lo anterior se aprecia que no tuvo mucha trascendencia su discusión, en parte a que el tema había sido ampliamente discutido en otros artículos estrechamente relacionados. Tal y como fue el caso del derecho que tiene cualquier ciudadano a la libertad de escribir y publicar textos sobre cualquier materia (*inviolabilidad de publicación*). Lo que no fue óbice al momento de extender la prerrogativa al servicio que prestarían los diputados del Congreso de la Unión. Así, el referido precepto jurídico quedó en los siguientes términos:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 59.**— Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.<sup>521</sup>

---

<sup>519</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 562.

<sup>520</sup>*Ibidem*, p. 649.

<sup>521</sup>*Ibidem*, p. 615.

Es preciso mencionar que el artículo 59 del ordenamiento en cuestión, dispuso la inviolabilidad por opiniones únicamente para los diputados, en virtud de que la Carta Federal de 1857 estableció que el Supremo Poder Legislativo sería depositado para su ejercicio en el Congreso de la Unión (*artículo 51*), compuesto por un órgano político *unicameral*, es decir, la Cámara de diputados.

### 3.4.2. La responsabilidad política en el proyecto de Constitución

La cuestión de la responsabilidad se había vuelto un tema central del Constituyente, y como insistimos, al tiempo que se hacía efectiva, se discutían y aprobaban las disposiciones del proyecto de constitución. Ahora bien, el Constituyente de 1856 otorgó gran importancia al sistema de responsabilidad política de los altos funcionarios, tanto fue así que, dedicó expresamente un título especial para tal efecto.

El Título Quinto del “...proyecto fue denominado ‘Del juicio político’, y en la Constitución, con mejor técnica jurídica, lo designaron como ‘De la responsabilidad de los funcionarios públicos [en el Título IV]’.”<sup>522</sup> Dentro del proyecto, el sistema de responsabilidad estaba contenido en los artículos 105 al 109, en cuyas disposiciones se encontraban los controles del poder político y que pasaron a la Constitución Federal de 1857 con mejor redacción y técnica jurídica, tal y como apunta el Dr. José Luis Soberanes Fernández.<sup>523</sup> Más tarde, se transformaron en los numerales 103 al 108, los cuales establecieron las disposiciones referentes al fuero o inmunidad, el juicio político y la declaración de procedencia.

De vuelta al recinto parlamentario, en la sesión del 31 de octubre de 1856 se inició la discusión del Título V del proyecto de constitución, y que versaba sobre el juicio político de conformidad con *Crónica del Congreso Constituyente*, para ello se dio lectura al artículo 105, que decía a la letra; “Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometido en el ejercicio de su encargo: los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y distrito y los demás funcionarios públicos de la federación cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común.”<sup>524</sup>

Seguido a su lectura el diputado Cerqueda pidió la palabra para oponerse a que los jueces de circuito y de distrito, estén sujetos a responsabilidad política. Por otra parte, Mata defendió el artículo 105 del proyecto haciendo algunas reflexiones que fueron fundamento para la comisión. Para ello dio lectura a todos los argumentos expuestos por Alexis de Tocqueville relativos a la materia, y culminó aplicando su conocimiento a nuestro país. Luego expresó que únicamente se trataba de la facultad que tiene la sociedad para retirar su confianza a los funcionarios que no sean dignos de ella, y para ello, no hay otra pena más que la destitución del servidor público.<sup>525</sup>

Lo anterior se aprecia de *Crónica del Congreso Constituyente* de Francisco Zarco

---

<sup>522</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una Aproximación al consti...cit.*, pp. 202-203.

<sup>523</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. II, p. 846.

<sup>524</sup>Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 735.

<sup>525</sup>*Idem.*

a saber; “Se trata sólo de que la sociedad pueda retirar su confianza a los que de ella se hacen indignos, y no hay más pena que la destitución. En delitos comunes habrá responsabilidad que harán efectiva los tribunales ordinarios. En cuanto a los jueces de distrito, como ellos han de ser agentes del Gobierno General en los Estados, es claro que, como tales, deben estar sujetos al juicio político como los demás funcionarios.”<sup>526</sup>

El diputado Cerqueda insistió en su objeción y cuestionó, si los jueces de distrito tendrían atribuciones administrativas, a lo cual Mata replicó ampliando sus argumentos anteriores. Por otra parte, Ocampo consideró que la responsabilidad era demasiado amplia, ello al ser exigible por toda clase de faltas. Este último señaló que en nuestro país se ha adoptado por la responsabilidad ministerial —de los secretarios de Estado—, e insistió que, a su parecer, no debe exigirse simultáneamente. Es así que el diputado por Michoacán calificó al artículo de “*tremendo*”, debido a que la responsabilidad estaba abierta a toda clase de faltas, incluso citó como ejemplo de ello, a que el presidente podría ser acusado en juicio político hasta por una simple infracción de tránsito o de policía.<sup>527</sup>

Al calor del debate, la cuestión de fondo subsistía sin esclarecerse; ¿debía ser responsable simultáneamente el jefe de Estado al igual que los ministros por cualquier delito? Mata opinó que la responsabilidad únicamente debía recaer sobre el titular del Ejecutivo, y no así sobre los ministros, sin embargo, su idea no logro persuadir a la mayoría de la comisión, y agrega; “El juicio político es el de la opinión y lo que se quiere es que no ocupen los puestos públicos los hombres rechazados por la opinión. El caso de infracciones de policía no puede ocurrir, porque el artículo se refiere a faltas que comete el Presidente en el desempeño de su encargo.”<sup>528</sup>

Con relación a este último comentario Ocampo reconoce que su objeción había sido irreflexiva y a su parecer, el artículo 105 del proyecto seguía siendo vago. Además expone que los cambios políticos son el resultado de procesos entre el funcionamiento institucional y los actores, para demostrar a los ciudadanos que son dignos de la confianza pública e insiste, “[s]i esto no se cree suficiente, es menester decidirse por la responsabilidad del ministerio o del gobierno del Estado, pero no por ambas a la vez. Y, en cuanto al Presidente, los casos pueden ser muy determinados, porque no puede ser decoroso que sin cesar se estén promoviendo acusaciones contra él.”<sup>529</sup>

Ocampo rechazaba la viabilidad de una responsabilidad compartida entre los secretarios y el titular del Ejecutivo, es posible que, debido a la relación de subordinación dado que los primeros siguen órdenes del presidente de la República, quien tenía entre sus prerrogativas, la de remover libremente y en cualquier momento a sus ministros. Por otra parte, era indispensable para el jefe de Estado la firma del secretario, pues sin ella, los actos emitidos por su conducto carecían de plena validez jurídica. De ahí que Ocampo considerara innecesaria la responsabilidad compartida.

---

<sup>526</sup> *Idem.*

<sup>527</sup> *Ibidem*, p. 736.

<sup>528</sup> *Idem.*

<sup>529</sup> *Idem.*

La redacción confusa del artículo 5 del proyecto y la falta de acuerdos, hizo que las discusiones no progresaran, por ese motivo se suspendió el debate y a petición del presidente de la mesa, se solicitó la reintegración de la sección del *gran jurado*, sin embargo, debido a la hora se acordó levantar la sesión.<sup>530</sup>

La discusión del juicio político se retomó en la sesión del 4 de noviembre de 1856, donde el diputado Reyes presentó como proposición que se discutiera en lo general todos los artículos relativos a la referida institución, sin embargo, sería desechada. Acto seguido continuó la revisión del artículo 105 del proyecto de constitución, para ello el diputado Arriaga tomó la palabra para contestar a todas aquellas objeciones de la sesión previa. Además se pronunció en defensa del principio de igualdad ante la ley, al exponer que en las repúblicas ningún funcionario debe quedar inmune, y propuso que la responsabilidad debe extenderse tanto al jefe de Estado como a sus secretarios. Arriaga sostuvo la conveniencia de la responsabilidad compartida al afirmar que los gabinetes serían más compactos y unidos, resultado de ello, mantendrían una política mucho más franca. En su opinión, encuentra difícil establecer un linde entre el jefe de Estado y sus ministros, para determinar la responsabilidad en cada uno de los actos de gobierno.<sup>531</sup>

Al calor de la discusión, Arriaga contestó al diputado Ocampo expresando las siguientes líneas:

Se ha dicho que será indecoroso ver a los funcionarios sujetos a continuas acusaciones, pero mucho más indecoroso es que se les difame en corrillos y en tertulias, donde son víctima de la calumnia, sin tener expedito el derecho de defensa ni poder recurrir a los tribunales en justificación de su honor. Alude a algunos de los libelos y pasquines que se han dirigido al Presidente de la República, prodigando cobardes insultos al Gobierno. Aunque en las monarquías se declara que el rey es inviolable, no lo es en realidad, pues la opinión juzga hasta de los actos de su vida privada. Pero, en las repúblicas, ni como ficción es admisible la inviolabilidad del jefe del Estado.<sup>532</sup>

Arriaga reconoció la labor de la comisión al mencionar que en todo momento procuró establecer bastantes garantías en la figura jurídica en cuestión, y se detuvo brevemente para explicar su funcionamiento al exponer que "... en el juicio político [se crearon] dos jurados, exigiendo para los fallos dos tercios de votos y formando el de acusación de personas electas por todos los Estados y que, probablemente, representarán todas las opiniones. No se quiere que el juicio político sea un arma de partido, y no puede esto decirse porque se teman disturbios y discordias, pues otro tanto se dirá de todo género de instituciones, cuando de todas puede apoderarse el espíritu de partido."<sup>533</sup>

Así, argumenta Arriaga que su diseño institucional se debió precisamente para evitar quejas y acusaciones en contra de los funcionarios que en ocasiones producen

---

<sup>530</sup> *Idem.*

<sup>531</sup> *Idem.*

<sup>532</sup> *Ibidem*, p. 737.

<sup>533</sup> *Idem.*

desasosiego y conmoción, diferencias que finalmente terminaban por resolverse mediante rebeliones y pronunciamientos militares, haciendo hincapié en la necesidad de instaurar los controles constitucionales necesarios para evitar que el poder político sobrepase la norma.<sup>534</sup>

Pero las dudas en torno al proyecto persistieron y García Granados nos da otra óptica de la problemática, al cuestionar; ¿cómo habría de exigirse la responsabilidad al jefe de Estado, cuando se había establecido que toda orden debía llevar como requisito de validez la firma del secretario del ramo correspondiente? Granados explica que, una vez abierto el juicio político, ocurriría que el secretario ofrecería disculpas al presidente, y al contrario, se justificaría mencionando que obró por orden expresa, por otra parte, el titular del Ejecutivo se deslindaría de toda responsabilidad argumentando que sus órdenes se habían cumplido en exceso.<sup>535</sup>

Además, expuso que el artículo del proyecto proponía algo peor que el *poder conservador* al referir que; “Por la menor falta será destituido el Presidente, el juicio político contra los diputados será medio de atacar y destruir a las minorías y, por fin, este juicio nulificara a los poderes todos, convirtiéndolos en un maniquí de trapo.”<sup>536</sup> Mata pidió el uso de la palabra para hacer suyas las razones del diputado Arriaga y afirmó que bajo su óptica, existía una confusión de los principios monárquicos con los democráticos, lo anterior relacionado a la responsabilidad del titular del Ejecutivo, tal y como se aprecia de *Crónicas del Congreso Constituyente*.<sup>537</sup>

*La inviolabilidad real, que se funda en que el rey reina y no gobierna, no puede aplicarse al Presidente porque el Presidente no reina sino que gobierna y dicta los actos todos de la administración. Por tanto, debe ser responsable de todas las faltas en que incurra el Gobierno.* Explica el sistema que en este punto se sigue en los Estados Unidos, donde los ministros son considerados casi como simples conductos de comunicación del Ejecutivo.

**En Inglaterra verdaderamente no hay juicio político, porque allí no se trata de retirar la confianza pública a los funcionarios, sino de faltas determinadas.** La destitución no es la pena, sino una de sus consecuencias, y se entabla en realidad un verdadero juicio nominal en que la sentencia puede imponer cualquiera de las penas que aquella legislación establece.

**En Francia tampoco hay juicio político, pues cuando el Parlamento ha conocido de las faltas de los altos funcionarios, ha obrado como tribunal de lo criminal.**<sup>538</sup> [Énfasis propios]

Después de hacer un análisis de derecho comparado —interpretando a Tocqueville— el diputado José María Mata explicó sobre el juicio político contenido en el proyecto que; “En juicio político que la comisión propone se trata de pura y simplemente del fallo de la opinión, de si los funcionarios merecen o no la confianza pública.”<sup>539</sup> Aquí,

---

<sup>534</sup> *Idem.*

<sup>535</sup> *Idem.*

<sup>536</sup> *Idem.*

<sup>537</sup> *Idem.*

<sup>538</sup> *Idem.*

<sup>539</sup> *Idem.*

el Dr. José Luis Soberanes Fernández sostiene que la confusión del diputado Mata se debió a su profesión de Médico.<sup>540</sup>

Sin embargo, independientemente de la profesión, no cabe duda de que faltó un estudio más profundo y minucioso de la obra clásica de Tocqueville, *La democracia en América*. Se suma el hecho de que, el diseño institucional del juicio político en Estados Unidos y Europa —particularmente Francia e Inglaterra—, discrepaban por completo al modelo propuesto por la comisión.

Para citar un ejemplo de esto, podemos mencionar que en el proyecto de constitución propuso un juicio político sustanciado por un órgano legislativo unicameral, y que a propósito, era tramitado con apoyo de algunos miembros de las legislaturas locales, lo que era totalmente alejado al sistema norteamericano, cuyo elemento más representativo era el Senado de la República, símbolo del federalismo y rueda esencial para el funcionamiento del *impeachment*. Mata continuó con sus argumentos al mencionar en *Crónicas del Congreso Constituyente*, que:

Si el Gobierno ha de poder remover libremente a los empleados, parece que el mismo derecho ha de tener el pueblo para alejar del poder a los ciudadanos que desmerezcan su confianza, y no merecer confianza ni delito ni caso de responsabilidad. No es posible fijar los casos sujetos al juicio político. La vaguedad es indispensable; pero el artículo de ningún modo se refiere a los delitos comunes que quedan sometidos a los tribunales ordinarios.

No hay mucho que temer de acusaciones infundadas, porque los jurados y los procedimientos que éstos han de observar son suficientes garantías para los acusados.

Si en delitos comunes el principio de la comisión consiste en que de ellos conozcan los tribunales ordinarios sin más condición que el previo permiso del Congreso, parece que no es conveniente seguir la misma regla con el supremo magistrado del país. Sin embargo, como no es acertado dar a los delitos comunes el carácter de políticos, el orador declara que no está conforme con la última parte del artículo. Para disminuir en lo posible la vaguedad de la disposición, puede referirse a faltas y abusos *graves*.<sup>541</sup>

El diputado Moreno tomó la palabra para atacar cuestiones de forma, pero sin entrar al fondo del artículo. Esto al argüir que se trataba de una responsabilidad constitucional y que, por lo tanto, debía ser establecida de manera clara y bien determinada. Además, se pronunció a favor de instituir todos los mecanismos preventivos que sean necesarios antes de elegir a los funcionarios públicos.<sup>542</sup>

Por otra parte, el diputado Arriaga replicó y sostuvo que el Sr. Moreno se ocupó de las vías de hecho y no de los medios constitucionales. También sostuvo que los

---

<sup>540</sup>“Prosiguió Mata, quien confundió más las cosas (se nota que era médico, no abogado) al decir: ‘En el juicio político que la comisión propone, se trata pura y simplemente del fallo de la opinión [pública], de si los funcionarios merecen ó no la confianza pública.’” [Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia consti...cit.*, t. II, p. 848.]

<sup>541</sup>Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 738.

<sup>542</sup>*Idem*.

actos violentos y resistencias ilegítimas no pueden preverse en la Ley Suprema. De igual forma consideró que son ineficaces los medios de control *a priori* y estimó que estos deben ser *a posteriori*, sobre todo porque en nuestro país los hombres públicos cambian tan a menudo de opinión, y al llegar al poder, no existen programas institucionales que los obligue a cumplir con fuertes compromisos.<sup>543</sup>

Zarco explica que siguió la participación del diputado Ruiz, quien haciendo uso de su método analítico, comenzó a esbozar una serie de importantes objeciones al artículo en cuestión, ya que a su parecer, la institución del juicio político no estaba bien definida, lo que se puede verificar en las *Crónicas del Congreso Constituyente*.<sup>544</sup>

El Sr. RUIZ, con el método analítico que lo distingue, hace importantes objeciones al artículo. **No encuentra bien definido el juicio político.** Si el Presidente y los ministros han de ser igualmente responsables, habrá que recurrir a la mayoría en las deliberaciones del gabinete (*sic*) y será falso que el jefe del Estado pueda remover libremente a los secretarios del despacho. Sólo las acusaciones que se hagan contra los jueces de distrito y de circuito darán que hacer al jurado en el mes que ha de estar reunido, y no hay exageración en prever que serán muchísimas las quejas, porque, conforme al artículo, pueden referirse a *cualquier* abuso, a *cualquiera* falta.

**Hay también el peligro de que el espíritu de partido se apodere del arma del juicio político y que cada año haya que elegirse nuevo Presidente, lo que presenta grandes peligros e interminables conflictos.**

Muy conveniente es que no haya funcionarios irresponsables y, si los medios constitucionales antes establecidos no surten buen efecto, no es porque ellos fueran ineficaces, sino por falta de espíritu público y de valor civil para ponerse frente a frente de los gobernantes.

En cuanto a los jueces de distrito, a quienes la comisión quiere hacer agentes del Ejecutivo, el artículo no distingue entre sus faltas judiciales y sus faltas políticas, y esta confusión ha de traer consigo mil inconvenientes.

Extraña que el artículo hable de funcionarios electos popularmente sólo por no mencionar de una manera explícita a los diputados.

**Con respecto a los delitos comunes que pueda cometer el Presidente, la comisión, que quiere que de esta clase de delitos conozcan los tribunales ordinarios, incurre en una contradicción sujetándolos al juicio político.**

La comisión modifica el artículo, dejándolo en estos términos: 'Están sujetos al juicio político, por cualquier falta o abuso grave cometido en el ejercicio de su encargo: el Presidente de la República, los secretarios del despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los jueces de circuito y distrito, y los demás funcionarios públicos de la federación cuyo nombramiento sea popular.'<sup>545</sup> [Énfasis propios]

---

<sup>543</sup> *Idem.*

<sup>544</sup> *Idem.*

<sup>545</sup> *Ibidem*, pp. 738-739.

El diputado Arriaga se “[abstuvo] de dar una definición académica del juicio político [para] no ofender la ilustración del Congreso” —según Zarco—,<sup>546</sup> sin embargo, dio lectura a fragmentos de Tocqueville para fortalecer su argumento y sostuvo que el artículo debía decir; “...cualquier crimen, delito o falta grave que cometa un funcionario en su cargo oficial está sometido al juicio político.”<sup>547</sup> Arriaga aprovechó la ocasión para replicar a Ruiz y manifestó que las fallas en los medios constitucionales no se debían a su diseño institucional, sino a la falta de valor civil y servicio público de los funcionarios, además agregó que no habría de temerse sí durante la administración se presentaban diversas acusaciones.<sup>548</sup>

Menciona Zarco que Arriaga expondría las ventajas del juicio político, *siendo la principal la fácil remoción de los ministros o secretarios impopulares*, y después entró a extensas consideraciones sobre las ventajas de la figura jurídica en cuestión, partiendo de un análisis *d’aPrés nature*.<sup>549</sup> Lo que se aprecia de las siguientes líneas:

Entra luego en extensas consideraciones sobre las ventajas del juicio político, siendo la principal la fácil remoción de los ministros impopulares. El orador traza un cuadro *d’aPrés nature*, aplicable a más de una época, de esos ministros que se adhieren a la cartera con el amor de la yedra al olmo y que no la abandonan por grande, por patente que sea en su contra el fallo de la opinión y pierden y extravían a los presidentes y les ocultan la verdadera situación y son ministros casi por capricho hasta que estalla una revolución. Se promete que los que no tengan limpia la conciencia se retirarán al iniciar se el juicio político, sin esperar el resultado. Cuando las acusaciones sean infundadas, ellas no producirán el desprestigio de las autoridades, que ganarán, por el contrario, ante la opinión, cuando confundan a sus detractores.<sup>550</sup>

Arriaga culminó su participación afirmando que; “Si el artículo se declara sin lugar a votar, la comisión no sabrá qué hacer, porque no tiene conciencia para proponer el sistema antiguo que le parece de todo punto ineficaz.”<sup>551</sup>

Guillermo Prieto se declaró a favor de la responsabilidad, y a su parecer, considera que es sencillo hacerla efectiva siempre que se modifiquen las constituciones precedentes. Después de arremeter contra las tribulaciones ministeriales y los vicios jurídicos de la legislación,<sup>552</sup> “...pinta a la autoridad como desprestigiada.”<sup>553</sup> Exaltado, el diputado Prieto manifestó:

Aunque se diga que la destitución no es una pena, no puede considerarse como caricia ni como sonrisa parlamentaria una injuria, un insulto que se lanza a un hombre calificándolo de indigno de confianza. Cree que algunas medidas útiles

---

<sup>546</sup> *Ibidem*, p. 739.

<sup>547</sup> *Idem*.

<sup>548</sup> *Idem*.

<sup>549</sup> *Idem*.

<sup>550</sup> *Idem*.

<sup>551</sup> *Idem*.

<sup>552</sup> *Idem*.

<sup>553</sup> *Idem*.

y convenientes que encuentran oposición en bastardos intereses producirían la caída de los ministros, e imaginan que esto hubiera sucedido con la supresión de los fondos especiales. El consejo de dejar la cartera al entablarse la acusación sólo puede ser aceptado por cobardes, por tráfugas, Por los que, temiendo al juicio, dejen vacilante su reputación y abandonen al Presidente.<sup>554</sup>

Narra Zarco en *Crónicas del Congreso Constituyente* que algunas voces interrumpieron la disertación del diputado Prieto, quien se había tomado un tiempo para explicar términos y cuestiones de forma. Por ese motivo perdió las ideas y reconoció abiertamente que había olvidado las objeciones que le hacían falta por presentar en contra del juicio político. Así, no hubo lugar a más intervenciones y quedó pendiente el debate, acto seguido se levantó la sesión pública y el Congreso entró a una secreta extraordinaria.<sup>555</sup>

La discusión sobre el juicio político se reanudó durante la sesión del 5 de noviembre de 1856, a lo cual, renunciaron a la palabra los diputados que la habían pedido para pronunciarse en *pro* o *en contra* de la figura jurídica en cuestión, por otra parte, el artículo 105 del proyecto de constitución sería declarado sin lugar a votación *53 contra 26*. Explica Zarco que la comisión perdió la idea principal y que previo al permiso del Congreso, decidió retirar los demás artículos relativos al juicio político.<sup>556</sup>

El Congreso finalmente determinó; “*Tiene, pues, la comisión que decidirse por un sistema claro, bien determinado, de responsabilidades.*”<sup>557</sup> Es incuestionable que al interior del recinto existieron diversas dudas en torno a la redacción del juicio

---

<sup>554</sup> *Idem.*

<sup>555</sup> *Ibidem*, pp. 739-740.

<sup>556</sup> Los artículos del proyecto de constitución que fueron retirados según *Crónicas del Congreso Constituyente* de Francisco Zarco, fueron los siguientes:

“**Artículo 106.**— Para la sustanciación del juicio político habrá jurado de acusación y de sentencia. El jurado de acusación será compuesto de un individuo por cada Estado, nombrado por las legislaturas respectivas y pagado por el Estado.

**Artículo 107.**— El jurado de acusación se reunirá en el lugar de la residencia de los poderes federales una vez al año y durante un mes, que será el correspondiente al primero del primer período de sesiones del congreso. A este jurado deberán presentarse las quejas que por actos en el ejercicio de sus funciones hubiere contra los funcionarios públicos y los datos que las comprueben. El jurado se encargará de examinarlos, oyendo al funcionario contra quien se refieren, y la acusación tendrá efecto cuando los dos tercios de los miembros del jurado declaren que hay lugar á ella. La declaración de haber lugar a la acusación contra un funcionario público produce en el acto la suspensión del acusado.

**Artículo 108.**— Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión y conocerá de las acusaciones que le dirija el de acusación, y en su fallo se limitará a absolver o destruir al acusado. En los casos graves podrá declararlo incapaz de obtener empleo o cargo de honor, de confianza o de provecho que dependan de la federación. En todo caso, el funcionario condenado queda sujeto a ser acusado y juzgado conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

**Artículo 109.**— Para el fallo condenatorio se necesitan dos terceras partes de votos de los individuos presentes. Cuando el acusado sea el Presidente de la República, presidirá sin voto el presidente de la Suprema Corte de Justicia.” [*Ibidem*, p. 740.]

<sup>557</sup> *Idem.*

político contenido en el proyecto de constitución. Zarco que se había mantenido al margen, publicó su inconformidad un tiempo más tarde en el diario *El Siglo Diez y Nueve* de fecha 3 de noviembre de 1856, donde expuso que:

En nuestro humilde juicio el sistema de la comisión no llena los objetos que se propuso y los lograría sí estableciera de una manera clara los casos de responsabilidad, y los procedimientos que para hacerla efectiva había de seguirse. Desconfiamos mucho de nuestra propia opinión en este grave asunto que es más difícil por la supresión del senado, nos atrevemos a proponer que se abandone la idea del juicio político, vago e indeterminado, pues el **impeachment**, según hemos demostrado con ejemplos patentes, en el país en que se ha puesto en uso [se refería a Inglaterra donde existían diversos casos prácticos citados por el propio Zarco], recae siempre sobre abusos o faltas bien definidas.<sup>558</sup>

La comisión presentó durante la sesión del 27 de noviembre de 1856, el proyecto sobre responsabilidad que había formulado en lugar de la sección del juicio político, y que recordemos, había sido declarado previamente sin lugar a votación. Dicho proyecto sería publicado durante la misma sesión de conformidad con *Crónicas del Congreso Constituyente*.<sup>559</sup> La sesión de 1 de diciembre se declaró desierta a falta de *quórum*, por lo que las labores legislativas iniciaron al día siguiente. Aquí cabe mencionar que el diputado Olvera siendo miembro de la comisión constitucional, presentó su voto particular sobre la sección de responsabilidades donde hizo un contraste entre su proyecto y el de sus compañeros.<sup>560</sup>

Explica Zarco que inmediatamente se abrió el debate sobre el artículo 105 del voto de la mayoría y que decía textualmente:<sup>561</sup>

**Artículo 105.**— Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho pueden ser perseguidos ante los tribunales ordinarios por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo; mas para que sea expedita la acción de dichos tribunales se necesita que el acusado sea antes separado de su encargo por medio del procedimiento que se establece a continuación.<sup>562</sup>

El primero en pedir la palabra fue el diputado Moreno, quien lamentó que no estuvieran comprendidos los gobernadores, toda vez que habían sido ya declarados agentes de la federación en los Estados. Guzmán coincidió con Moreno y agregó que debía ser materia de una adición. Por otra parte, el Sr. Barrera se manifestó en contra del artículo y consideró que sería mejor retomar el método que establecía la

---

<sup>558</sup>Citado por González Oropeza, Manuel (coord.), *El siglo diez. . .*, p. 80. [Fuente; *El siglo Diez y Nueve*, México, lunes 9 de noviembre de 1856, No. 2852, primera plana].

<sup>559</sup>Zarco, Francisco, *op. cit.*, p. 796.

<sup>560</sup>*Ibidem*, p. 797.

<sup>561</sup>*Idem*.

<sup>562</sup>*Idem*.

Constitución Federal de 1824 y se opuso a que las causas de responsabilidad sean del conocimiento de los tribunales ordinarios. Ocampo replicó y defendió el artículo contestando al Sr. Barrera. Explica Zarco que inmediatamente se levantó la sesión, y agregó que tuvo un *escasísimo interés* sobre el tema de responsabilidad.<sup>563</sup>

El debate sobre el artículo 105 del proyecto de constitución se reanudó durante la sesión del 3 de diciembre de 1856. El diputado Reyes pidió la palabra para expresar que no comprendía las faltas en las que podrían incurrir los diputados en el ejercicio de su encargo y solicitó que fuesen excluidas del artículo, ya que bajo su óptica<sup>564</sup> “...los diputados ejercen sus funciones de tres maneras, preparando los trabajos del Congreso en las comisiones, tomando parte en los debates y votando. En ninguno de estos casos puede hacer falta, supuesta la inmunidad de los representantes que es la garantía de su independencia.”<sup>565</sup> Y agrega que; “El artículo no puede referirse a los que dejan de concurrir a las sesiones, porque, si este abandono merece la más severa censura, no es falta que se comete ejerciendo las funciones del cargo.”<sup>566</sup>

A *contrario sensu*, el diputado Moreno consideró que la falta de asistencia a las sesiones debe ser una causal de responsabilidad, toda vez que implicaba un mal para la nación cuando por unos cuantos se frustraba el trabajo de la representación.<sup>567</sup> Aquí afirma Zarco que el diputado Moreno “[d]ispara algunas alusiones a quemarropa contra los diputados faltistas, se refiere a lo que pasa actualmente y llama traidores a los que por su abandono u otras causas exponen al país a quedarse sin Constitución y a ser presa de la anarquía.”<sup>568</sup>

García Granados y Reyes se sumaron a la condena, este último insistió en que no cometían falta ejerciendo las funciones de diputados e hizo una interesante comparación con los jueces que dejan de asistir a los tribunales.<sup>569</sup> Por su parte Guzmán despejó las dudas, detallando los casos donde podrían los diputados incurrir en responsabilidad y mencionó que “[e]n las comisiones, al extender un dictamen pueden coludirse con los interesados en negocios que importen un gravamen para el erario, y por esto merecen castigo. La falta a las sesiones, si impide que haya número, es una falta que merece cuando menos la exoneración. En el despacho de los negocios puede haber apatía, indolencia o mala fe, y para nada de esto debe haber inmunidad, que sólo se concede para las opiniones.”<sup>570</sup>

Explica Zarco que la comisión decidió mejorar la redacción del numeral al retirar los términos “*por medio del procedimiento que se establece a continuación*”, para ser presentado cuando hayan sido aprobados los demás artículos. Moreno pidió el uso de la palabra para mostrarse a favor de la responsabilidad de los diputados cuando vendan su voto. De esta manera, se puso a escrutinio del Congreso sí habría lugar

---

<sup>563</sup> *Idem.*

<sup>564</sup> *Idem.*

<sup>565</sup> *Ibidem*, pp. 797-798.

<sup>566</sup> *Ibidem*, p. 798.

<sup>567</sup> *Idem.*

<sup>568</sup> *Idem.*

<sup>569</sup> *Idem.*

<sup>570</sup> *Idem.*

a votar, misma que fue aceptada 50 contra 29, y en lo sucesivo, sería aprobado el artículo por *55 contra 24* según *Crónicas del Congreso Constituyente*.<sup>571</sup>

Por otra parte, sin discusión alguna —según Zarco— sería aprobado el artículo 106 del proyecto *78 votos contra 2* y que a propósito decía a la letra; “Para decretar la separación de que habla el artículo anterior habrá un jurado de acusación y un gran jurado de sentencia.”<sup>572</sup> En lo subsecuente, el Sr. Moreno presentó una propuesta de adición al artículo 105 para incluir a los gobernadores como agentes federales, para efecto de que fueran responsables por violaciones a la constitución, Ruiz replica y arguye que los gobernadores tienen la obligación de promulgar leyes, por tal motivo, no se les había declarado agentes de la federación, en consecuencia, la propuesta de adición sería desechada.<sup>573</sup> Siguió por turno la discusión del artículo 107 del proyecto, el cual refería a la integración y funcionamiento de los jurados, mismo que citamos para mayor referencia:

**Artículo 107.**— El jurado de acusación se formará de doce diputados, cuya designación se hará por la suerte inmediatamente después de presentada al Congreso cualquiera acusación. Las atribuciones de este jurado serán: 1<sup>a</sup> practicar secreta y diligentemente la averiguación de los hechos sobre que verse la acusación, consignando por escrito todas las constancias necesarias; 2<sup>a</sup> oír al acusado sus descargos, admitiéndole cuantos datos presente y sean conducentes a su defensa; 3<sup>a</sup> acordar, por dos tercios de la totalidad de sus miembros, si la acusación es o no admisible, para lo que usará la fórmula siguiente: “Ha lugar (o no) a que se resuelva por el gran jurado sobre la acusación intentada por N. contra tal funcionario por tal delito, falta u omisión.” La declaración de este jurado produce necesariamente la suspensión del funcionario acusado.<sup>574</sup>

Inmediatamente tomó la palabra el Sr. Castañeda para proponer un sistema de responsabilidad similar al contenido en la Ley Fundamental de 1824, haciendo ligeras modificaciones en los siguientes términos; “El Sr. CASTAÑEDA propone que el Congreso sea jurado de acusación y la Suprema Corte jurado de sentencia, encontrando en este sistema mucho mejores garantías para el país y para los individuos. Doce individuos para un jurado nacional son muy pocos y hay que tener en cuenta que el primer jurado hace la suspensión del funcionario, medida de consecuencias gravísimas tanto para el servicio público como para la reputación del acusado.”<sup>575</sup>

De igual forma, considera Castañeda que debido a la importancia que tiene la Suprema Corte de Justicia como máximo tribunal le parece natural que sea el órgano más indicado para establecer la pena como jurado de sentencia.<sup>576</sup>

El diputado Guzmán replicó y tildó de inadmisibles la propuesta del Sr. Castañeda, e insiste en la importancia que tiene distinguir correctamente entre la se-

---

<sup>571</sup> *Idem.*

<sup>572</sup> *Idem.*

<sup>573</sup> *Idem.*

<sup>574</sup> *Idem.*

<sup>575</sup> *Ibidem*, p. 799.

<sup>576</sup> *Idem.*

paración del cargo y un verdadero juicio. Arguyó que la comisión no pretendió establecer un juicio que corresponda a los tribunales (*órganos jurisdiccionales*), sino un procedimiento eminentemente político para separar del cargo público a aquellos servidores que hayan perdido la confianza del pueblo. Explica que el primer jurado tenía un carácter eminentemente de órgano acusador, para tal efecto existían las garantías suficientes para integrarlo por 12 individuos, mientras que, para determinar el fallo condenatorio, se requería de dos tercios de los votos.<sup>577</sup>

El Sr. Guzmán acusó abiertamente al preopinante de intentar causar una confusión de las figuras jurídicas en cuestión, al expresar que; “El Sr. Castañeda quiere que se confunda lo judicial con el juicio político, confusión que entre otros inconvenientes presenta el muy grave de que todo el Congreso se convierta en acusador y descienda ante la Suprema Corte hasta la categoría de simple litigante, lo cual no puede ser decoroso para la representación nacional.”<sup>578</sup>

Castañeda pidió la palabra para responder al diputado Guzmán con relación al último comentario que en su opinión se tergiversó, y preciso que “...siendo el Congreso el jurado de acusación, no es acusador, sino que declara la culpabilidad del acusado y, así, no se convierte en litigante, sino que envía al reo a la Corte para que le aplique la pena que corresponda. No hay confusión de poderes ni degradación del Congreso en seguir el método propuesto por su señoría.”<sup>579</sup>

Melchor Ocampo pidió la voz para sugerirle al preopinante que el sistema propuesto por él, era completamente distinto al presentado por la comisión. Agrega que el Sr. Castañeda deseaba a todas luces que el Congreso determinara sí habría o no delito, para que acto seguido, sea la Corte quien finalmente aplique la pena. Mientras que el modelo propuesto por la comisión, únicamente se limitaba a determinar sí habría o no lugar a proceder contra el acusado, sin que de ahí derive pena alguna. En otras palabras, el primer jurado acusaba mientras que el segundo no es propiamente de sentencia, toda vez que no hay pena que aplicar sino que únicamente su función radicaba en suspender al funcionario siempre que exista motivo para ello.<sup>580</sup>

Para el diputado michoacano; “No hay más que degradación del funcionario al fuero común para que quede igual a cualquiera otro ciudadano, y el juicio es meramente político. Si la comisión desecha la idea del juicio político, la comisión estudiará detenidamente el sistema propuesto por el Sr. Castañeda.”<sup>581</sup>

Por otra parte, Aguado reconoce abiertamente que él, en lo personal, votó por el artículo debido a que establecía las bases del procedimiento, sin embargo, al entrar al fondo se percató de que no existían suficientes garantías a la sociedad, siendo que la suspensión y reparación dependían del voto de ocho personas, lo que podría prestarse a grandes abusos. Se retracta al final de su exposición y propuso que se desechen todos los artículos. En este tenor, pidió que se discutiera el voto particular

---

<sup>577</sup> *Idem.*

<sup>578</sup> *Idem.*

<sup>579</sup> *Idem.*

<sup>580</sup> *Idem.*

<sup>581</sup> *Idem.*

del diputado Olvera, toda vez que desde su óptica ofrecía más garantías para los individuos.<sup>582</sup>

Ocampo apreció las palabras del diputado Aguado como contradictorias, ya que, desde su perspectiva, otorgaba más garantías a los individuos. Expuso que el antiguo sistema de responsabilidad no consideró los casos de juicio político o *impeachment* —denominado así en Inglaterra—, en virtud de que la comisión se fijó como propósito mejorar el referido procedimiento, adoptando medios que facilitarían la destitución del funcionario cuando había perdido la confianza del pueblo.<sup>583</sup>

Para defender el proyecto de la comisión Melchor Ocampo expuso como ejemplo el caso de un ministro —o secretario del despacho— que había perdido la confianza de la sociedad, en dicho caso no podría determinar la pena la Suprema Corte de Justicia de la Nación como jurado de sentencia, por la sencilla razón de que no existían los parámetros, ni podría haber ley escrita que determine los grados de confianza que pierda el funcionario. Arguyó el diputado michoacano que el acusado conserva el carácter de servidor público durante el resultado del juicio, y por ese motivo, la responsabilidad se mantenía ilusoria, sin embargo, con el nuevo método —expone Ocampo—, el funcionario bajaría al nivel de todos los ciudadanos (*degradado del cargo*), y en consecuencia, puesto a disposición de la justicia. De esta manera, finalizaba su participación haciendo hincapié de las ventajas que ofrecía el nuevo sistema propuesto por la comisión, principalmente por la innovación del juicio político, reingeniería que bajo su perspectiva, otorgaba mayores garantías haciendo del primer jurado un órgano acusador inteligente, ilustrado e imparcial.<sup>584</sup>

Olvera tomó la palabra para opinar en torno al juicio político y agregó que era una peligrosa arma de partido, la cual se apoyaba de la opinión de los publicistas que más profundamente habían estudiado las instituciones inglesas y americanas. Se detuvo para recordar que en los Estados Unidos existía como garantía del legislativo su diseño institucional, al referirse a su conformación en dos Cámaras y de radicarse en el Senado el jurado de acusación, acto seguido sostuvo las siguientes líneas.<sup>585</sup>

La comisión no propone un jurado de acusación sino una comisión que equivale a la sección de jurado que antes extendía los dictámenes. A menudo se ha visto que estos dictámenes han sido reprobados y así cuando la sección se equivocaba, había remedio, pero no lo habrá en lo sucesivo. Un funcionario electo por el país entero podrá ser destituido por ocho personas, y es seguro que, para llegar a tal resultado, los partidos pondrán en juego todo género de intrigas.

El secreto en la averiguación de los hechos tiene mucho de repugnante y de inquisitorial y recuerda al consejo de los Diez en Venecia. Establecido entre nosotros el juicio político tal cual lo consulta el artículo, no puede haber orden.

---

<sup>582</sup> *Idem.*

<sup>583</sup> *Ibidem*, p. 800.

<sup>584</sup> *Idem.*

<sup>585</sup> *Idem.*

El Presidente estará expuesto a continuas acusaciones, los conflictos entre los poderes serán frecuentes y acaso se recurrirá a *golpes de Estado*.

Si en los Estados Unidos el juicio político es arma de partido, en México tendrá este carácter, sobre todo, mientras no se consoliden las instituciones. Según lo indica todo en el estado actual del país, es probable que el primer Presidente constitucional sea el mismo ciudadano que ejerce hoy el Poder, y debe pensarse que el que ha ejercido la dictadura tendrá dificultad en sujetarse a otra dictadura que le ponga mil trabas y le ate las manos.<sup>586</sup>

El diputado Guzmán consideró que el artículo a discusión está de acuerdo con los ya aprobados, y que de las objeciones presentadas por los preopinantes sólo contesta una sola, en el sentido de que no existe inconveniente en que los dos jurados salgan de un mismo cuerpo político, con independencia de esto, una vez que sean electos los doce individuos por el mecanismo constitucional, los diputados designados no podrán pertenecer al jurado de sentencia.<sup>587</sup> Zarco narra que el diputado Aguado pidió la palabra nuevamente para rectificar su dicho, esperando ponerse de acuerdo con el Sr. Ocampo al reclamar garantías suficientes, e insistió en que el fallo de ocho individuos para destituir a los servidores públicos que han perdido la confianza del pueblo, no ofrece garantías ni al individuo ni a la sociedad.<sup>588</sup>

El diputado Guzmán calificó de exagerados los temores hacia los doce individuos que compondrán el jurado de acusación, y consideró que, en el peor de los casos, la resolución del primer jurado sólo produciría la suspensión momentánea. Por otra parte, el Sr. Ruiz para mejorar el artículo propuso aumentar el número de miembros del jurado de acusación, es decir, uno por cada Estado de la federación. Además propuso que los procedimientos sean públicos y que el voto de los dos tercios no sea regla general, sino que se necesite sólo para admitir la acusación, mientras que la suspensión del funcionario ocurra hasta el fallo condenatorio del jurado de sentencia.<sup>589</sup>

Mientras tanto, Guillermo Prieto se opuso a la medida de aumentar el número de miembros del jurado de acusación, bajo el argumento de que sacar más de doce diputados, sería descompletar el *quórum* del Congreso. Cerqueda seguía sin convenirse de los cambios y opinó que no encuentra garantías suficientes para la sociedad, pero sin ofrecer argumentos. Al tiempo que Ruiz insiste en aumentar el número de miembros del jurado de acusación, acto seguido, el diputado Prieto realizó algunas rectificaciones.<sup>590</sup> Francisco Zarco tomaría la palabra para exponer que el artículo no estaba conforme a las exposiciones de los miembros de la comisión, y opinó que el mismo, se encontraba lleno de contradicciones debido a la supresión del Senado, ello al expresar lo siguiente:<sup>591</sup>

---

<sup>586</sup> *Idem.*

<sup>587</sup> *Idem.*

<sup>588</sup> *Idem.*

<sup>589</sup> *Ibidem*, p. 801.

<sup>590</sup> *Idem.*

<sup>591</sup> *Idem.*

El señor ZARCO cree que el texto del artículo no es muy conforme con las explicaciones de los señores de la comisión y que falta consecuencia entre los artículos ya aprobados y estas mismas explicaciones. Desechado el juicio político por el Congreso, la comisión, en el artículo 105, estableció la responsabilidad de los funcionarios por delitos comunes y por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de su encargo, es decir, su responsabilidad por actos determinados, y nada de lo que se llama *impeachment* en Inglaterra y en los Estados Unidos. La comisión, pues, no puede ya defender el juicio político ni amoldar a esta institución los jurados, cuando no se trata de ella.

El artículo 106, que acaba de aprobarse, determina que haya un jurado de acusación y otro de sentencia. Y, cuando se demuestra la imperfecta organización de estos jurados, la comisión sale del paso con decir que el jurado no es jurado, que el jurado de acusación es acusador o simple comisión. Y el jurado de sentencia no merece este nombre, porque ni siquiera tiene pena que aplicar, una vez que sólo se trata de averiguar si el funcionario desmerece la confianza pública. Estas contradicciones le parecen palpables y cree que es de aprobarse lo que está en pugna con lo aprobado por el Congreso.

Se declara en favor de la idea del Sr. Castañeda, es decir, de que el Congreso sea jurado de acusación y la Corte jurado de sentencia, limitándose a aplicar la pena. Pero como para que haya pena es menester que la fije una ley preexistente, quiere que una ley orgánica determine cuáles han de ser las penas que se impongan a los que abusan del poder, a los que infringen la Constitución, a los que roban al país. A la falta de una ley semejante atribuye impunidad de que han gozado los funcionarios culpables. *Cree que las dificultades que esta materia presenta se deben a la supresión del Senado, aunque esta palabra parezca ya desacato en el seno de la asamblea.*

En cuanto a si un ministerio merece o no la confianza pública, para saberlo no se necesita recurrir al juicio político. Las derrotas parlamentarias y las crisis ministeriales son el medio único de resolver estas cuestiones donde se comprende el sistema representativo.<sup>592</sup> [Énfasis propios]

Al concluir la exposición del Sr. Zarco luego de examinar el artículo en discusión, y de repetir las objeciones expuestas por los diputados Ruiz y Olvera, presentó otras nuevas —sin que se diera detalle de estas—, inmediatamente el diputado Guzmán anunció que la comisión reformaría el artículo en cuestión, para tomar en consideración todas las observaciones presentadas, acto seguido, se levantó la sesión.<sup>593</sup>

El 4 de diciembre de 1856, se reanudó el debate relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, para esto, la comisión de constitución que previamente se había comprometido a presentar la reforma al artículo 107 del proyecto, finalmente lo hizo, como resultado de ello, modificó la integración del jurado de acusación para que fuese formado por 24 diputados designados por suerte y omitiendo que las

---

<sup>592</sup> *Idem.*

<sup>593</sup> *Ibidem*, p. 802.

averiguaciones se practiquen de forma secreta, mientras que el resto del numeral se quedó tal y como estaba. Ocampo pidió la palabra para explicar las enmiendas en cuestión y se detuvo para prometerse que serían aceptadas por el Congreso.<sup>594</sup>

Inmediatamente siguió la intervención del diputado Ruiz para reclamar la división del artículo en dos partes, y como segundo apartado, sugirió a modo de consulta que del fallo del primer jurado produzca la suspensión del servidor público, por otra parte, con relación a la publicidad explicó que no sería para todos los trabajos preparatorios, sino meramente para el fallo solemne que el jurado en cuestión pronunciaría.<sup>595</sup> A su parecer estimó que el requisito cuantitativo de “los dos tercios de votos no [podría] servir como regla general, sino para los fallos adversos, bastando la simple mayoría para las absoluciones.”<sup>596</sup>

Francisco Zarco quien estaba presente en la sesión se percató con relación a la última objeción, que no había sido bien comprendida por la comisión de constitución, esto al inferir con base a las palabras de Mata y Ruiz, a saber; “El señor Mata opina en el particular como el señor Ruiz y, cuando percibe que se trata simplemente de corregir un descuido de redacción, presenta el artículo reformado en esta parte.”<sup>597</sup>

Afirma Zarco que Ruiz reclamó la división del artículo en dos partes. Melchor Ocampo replicó al preopinante para expresar que la división del artículo debió hacerse previamente y por la comisión encargada de redactar el proyecto. Ruiz pidió la palabra y le fue negada por el presidente de la mesa, declarándose el artículo sin lugar a votar.<sup>598</sup> Siguió la discusión del artículo 108 del proyecto que decía a la letra; “Será jurado de sentencia el Congreso de la Unión, quien resolverá en sesión pública si el funcionario acusado debe o no ser separado de su puesto. Dicha declaración se hará usando de la fórmula siguiente: ‘Queda separado (o no hay mérito para separar) de su encargo al funcionario N., acusado de tal delito, falta u omisión.’”<sup>599</sup>

Dada la lectura a la fórmula anterior, Villalobos pidió su retiro y de los demás artículos en cuestión, debido a la falta de acuerdos relativos a la organización de los jurados de acusación y de sentencia.<sup>600</sup>

Arriaga tomó la palabra y confesó que desconocía la forma en la que habría de actuar la comisión de constitución ante la problemática, por una parte, se habían aprobado algunos artículos del proyecto, mientras que la resolución del jurado de sentencia resultaba incompatible con el sistema, y que, a propósito, procuró en todo momento satisfacer todas las objeciones.<sup>601</sup> Expone que el Congreso únicamente se negó a separar el artículo, pero sin mostrarle el camino que debía seguir la comisión.<sup>602</sup> Explica Zarco que, ante la disyuntiva, Arriaga enumeró los sistemas propues-

---

<sup>594</sup> *Idem.*

<sup>595</sup> *Idem.*

<sup>596</sup> *Idem.*

<sup>597</sup> *Idem.*

<sup>598</sup> *Idem.*

<sup>599</sup> *Idem.*

<sup>600</sup> *Idem.*

<sup>601</sup> *Ibidem*, pp. 802-803.

<sup>602</sup> *Idem.*

tos y los ya desechados por los diputados, para realizar un ejercicio comparado donde “enumera los sistemas propuestos y desechados, pondera las dificultades que rodean a la comisión y declara no tener inconveniente en retirar los artículos, deseando que el Congreso indique qué es lo que quiere.”<sup>603</sup>

Al parecer del diputado Aguado, estimó imposible un debate del artículo 108 debido a la estrecha relación con el numeral 107, y que a propósito, había sido declarado sin lugar a votar, de igual forma expresó su gran interés de entrar al estudio y análisis del voto particular de su homólogo el Sr. Olvera, y concluyó su alegato manifestando que no comprendía la causa de las dificultades de la comisión, ni el motivo por el cual, fueron calificadas de incomprensibles las resoluciones del Congreso.<sup>604</sup>

En este punto de la discusión se había perdido todo nivel argumentativo, y los debates giraban alrededor de cuestiones poco trascendentes, mientras que la comisión constitucional abandonó por completo el sistema planteado en su proyecto por tratar de satisfacer todas las objeciones de los diputados. Se había caído en un juego de palabras donde a capricho de los diputados, negaban cualquier intento de la comisión por mejorar el proyecto, sin que estos ofrecieran propuestas sólidas que abonaran al sistema de responsabilidad de 1856.

La problemática persistió y poco a poco, se perdió el interés en torno al proyecto a falta de propuestas y argumentos viables. “Arriaga nota que, cuando se declara sin lugar a votar un proyecto, éste debe volver a la comisión para que presente otro nuevo, y que sólo cuando hay reprobación expresa llega el turno del voto particular. Su ánimo no ha sido hacer preguntas al Congreso, sino suplicar rendidamente a los impugnadores que iluminen a la comisión indicándole el camino que debe seguir. Teme mucho que se haya votado con equivocación.”<sup>605</sup>

Las diferencias políticas dificultaron la labor de la comisión de constitución, lo que dio lugar a que se avivaran las pasiones entre los señores Arriaga y Ruiz, Francisco Zarco nos explica el motivo:

El Sr. RUIZ, tocando apenas la cuestión, pierde su calma habitual y cree que las dificultades consisten en el capricho, en la tenacidad de la comisión, en su falta de docilidad, y entiende que el artículo corrió mala suerte no por equivocación sino porque hubo chicana en rehusar la división.

El Sr. ARRIAGA, defendiéndose de estas inculpaciones, protesta por sí y en nombre de sus compañeros contra la palabra chicana, porque nadie puede probar que hubo mala fe en su proceder.<sup>606</sup>

Para limar las asperezas, Aguado expresó que no encuentra ningún inconveniente en que la comisión inicie debate sobre el voto particular. Moreno por su parte acudió a defender a la comisión de constitución, sin embargo, el Congreso declaró que no

---

<sup>603</sup> *Idem.*

<sup>604</sup> *Ibidem*, p. 803.

<sup>605</sup> *Idem.*

<sup>606</sup> *Idem.*

había sido discutido el artículo 107 del proyecto, el debate continuó, sólo que el mismo giró en torno a otras cuestiones. Ocampo pidió la palabra —visiblemente conmovido según Zarco—, para rechazar los cargos formulados por el diputado Ruiz y se detuvo un momento para explicar las dificultades en las que se encontraba la comisión de constitución. Por su parte, Prieto examinó cada uno de los sistemas propuestos y consideró difícil llegar a una *acertada combinación*.<sup>607</sup>

Después de escuchar todas las objeciones de los diputados preopinantes Mata pidió la palabra para reconocer que no encontraba arbitrio para extender un nuevo dictamen, y concluye solicitando permiso al Congreso para retirar los artículos 107, 109, 110, 111 y 112, que decían a la letra:<sup>608</sup>

**Artículo 109.**— La declaración del jurado se hará por los dos tercios de diputados presentes, no incluyendo en este número a los miembros del jurado de acusación, quienes concurrirán a la sesión del jurado con voz informativa y absteniéndose de votar. Para el caso de no haber lugar a la separación, basta el voto de la simple mayoría.

**Artículo 110.**— La separación de los altos funcionarios, en virtud de este procedimiento, puede ser por determinado tiempo o perpetua con calidad de inhabilitación.

**Artículo 111.**— El gran jurado, obrando prudentemente y en vista de las circunstancias, puede hacer la separación del primer modo; mas sólo podrá verificar la del segundo en los delitos de traición a la patria, ataque directo a la Constitución y notoria mala versación de los caudales públicos. Todo lo dicho se entiende sin perjuicio de la acción criminal, que en todo caso queda expedita después de la separación.

**Artículo 112.**— El Presidente de la República está también sujeto a este procedimiento; pero durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos atroces del orden común.<sup>609</sup>

Explica Zarco que seguido a la propuesta del Sr. Mata de retirar los artículos citados, el Congreso otorgó el permiso y acto seguido, se levantó la sesión.<sup>610</sup> Aquí es preciso señalar que Zarco agregaría como comentario personal que; “*Apenas hemos dado extractos de las principales ideas de los discursos, porque creemos de nuestro deber abstenernos de reproducir todos los detalles de un debate poco interesante para el país, que no serviría para explicar el espíritu de la Constitución y muy desagradable por el inusitado tono de vehemencia que fue tomando poco a poco. Los señores de la comisión, sin embargo, casi se limitan a defenderse de un ataque en verdad inmerecido.*”<sup>611</sup>

---

<sup>607</sup> *Idem.*

<sup>608</sup> *Idem.*

<sup>609</sup> *Ibidem*, pp. 803-804.

<sup>610</sup> *Idem.*

<sup>611</sup> *Ibidem*, p. 804.

Las sesiones del 26 y 27 de diciembre de 1856 serían canceladas a falta de *quórum* para celebrarlas. Un tiempo más tarde, es decir, hasta la del 30 del mismo mes, se reanudaron los trabajos legislativos del Congreso que, según Zarco, se puso a discusión el proyecto del Sr. Castañeda referente a la responsabilidad de los funcionarios públicos y que previamente, había realizado algunas mejoras en la redacción y técnica jurídica, a saber:<sup>612</sup>

**Artículo 106.**— Para decretar la separación de que habla el artículo anterior, intervendrá el Congreso General, en clase de gran jurado y la Suprema Corte de Justicia, sólo en los delitos oficiales, como jurado de sentencia.

**Artículo 107.**— Si el delito fuere común, el Congreso declarará, por mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a formación de causa. Si lo hiciere por el primer extremo, el presunto reo se pondrá a disposición del juez ordinario y, si por el segundo, quedará absuelto de todo cargo.

**Artículo 108.**— Si el delito fuere oficial, el Congreso declarará a mayoría absoluta de votos si el acusado es o no culpable. En el segundo caso, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo; en el primero, el reo quedará inmediatamente separado de sus funciones y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia, la que, reunida en tribunal pleno como jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designare.

**Artículo 109.**— Los gobernadores de los Estados quedan sujetos a los procedimientos que establece el artículo anterior, por infracción de la Constitución y leyes federales.

**Artículo 110.**— El Presidente de la República queda también sujeto a este procedimiento: pero sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y delitos graves del orden común.<sup>613</sup>

Francisco Zarco explica que después de la lectura del proyecto del Sr. Castañeda, no hubo lugar a debate. En contraste a la votación, se partió del numeral 106, sin embargo, no hubo número debido a que 3 diputados habían salido sin licencia. Narra Zarco que después de un breve tiempo regresó un diputado —sin especificar su nombre—, lo que permitió la aprobación del referido artículo, con 76 votos a favor y 3 en contra.<sup>614</sup> Mientras que el artículo 107 sería retirado por el autor del proyecto, y el resto, serían aprobados en el siguiente orden; “El 108 fue aprobado por 78 votos contra uno; el 109 por 72 contra 8 y el 110 por unanimidad de 82.”<sup>615</sup>

Al proyecto en cuestión, el diputado Zarco agregó como adición dos artículos que iban encaminados a limitar la inmunidad exclusivamente al ámbito penal y político, pero también, a evitar que la responsabilidad por delitos oficiales se vuelva ilusoria, al proponer lo siguiente; “1° En demandas del orden civil no hay fuero ni inmunidad

---

<sup>612</sup> *Ibidem*, pp. 856-857.

<sup>613</sup> *Ibidem*, p. 857.

<sup>614</sup> *Idem*.

<sup>615</sup> *Idem*.

para ningún funcionario público. 2° Pronunciada una sentencia en causa de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.”<sup>616</sup> En la obra *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856–1857)*, Francisco Zarco reconocería con relación a las adiciones, las próximas líneas:

Las fundó diciendo que era indispensable declarar que no hay fuero en lo civil, para que sea efectiva la igualdad de todos los ciudadanos, para evitar dudas y desembarazar la administración de justicia. Si no se hace esta declaración, puede haber dudas y competencias entre los tribunales, y ahora mismo, en un litigio contra el Sr. Almonte, quiere tomar parte la Suprema Corte por tener dicho señor el fuero de plenipotenciario de la República. En cuanto a indultos, como la facultad de concederlos se ha otorgado al Presidente, es menester evitar que pueda hacer gracia a sus ministros cuando sean sentenciados por delitos oficiales.<sup>617</sup>

Al culminar su exposición Zarco pidió una dispensa de trámite, bajo el argumento de que “ya que las sesiones van siendo tan raras como las nevadas, las pocas veces que suele reunirse el Congreso debe hacer algo...”,<sup>618</sup> misma que fue otorgada y con relación a la primera adición, sería aprobada por el congreso por unanimidad de 80 votos. Por otra parte, en cuanto a la segunda adición, el diputado Reyes consideró que sería mucho más claro, sí a la palabra *sentencia* se añade *condenatoria*. Zarco responde que le parece superflua debido a que nadie se indulta de sentencias absolutorias, pero que, sí el Congreso considera que es necesaria la aclaración, él no tendría ningún inconveniente. La segunda adición sería aprobada por 66 votos contra 11, sin considerar la propuesta del Sr. Reyes.<sup>619</sup>

### 3.4.3. El juicio político y desafuero en la Ley Fundamental de 1857

El documento constitucional original con sus correcciones de estilo y publicado el 5 de febrero de 1857, contenía en el título IV denominado *De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, la figura jurídica del juicio político y la declaración de procedencia o desafuero, dentro de los artículos 103 al 108 del cuerpo normativo.

Además, contemplaba diversas disposiciones en materia de responsabilidad de los servidores públicos, por ejemplo; en el artículo 103 señalaba expresamente los funcionarios que eran sujetos a estos procedimientos, aquí cabe mencionar que el presidente de la República solamente podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violaciones graves a la constitución, así como por ataques contra el sistema democrático y al orden público. El artículo en cuestión señalaba:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 103.**— Los diputados al Congreso de la Union, los individuos de la

---

<sup>616</sup> *Idem.*

<sup>617</sup> *Ibidem*, p. 858.

<sup>618</sup> *Idem.*

<sup>619</sup> *Idem.*

Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también *el Presidente de la república; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden comun.*<sup>620</sup> [Énfasis propios]

Es importante mencionar que el artículo anterior hacía una separación entre los delitos oficiales y delitos comunes, para lo cual existían procedimientos distintos pero encaminados hacia el mismo fin, y que era; *el control del poder político*. Para tal efecto, sería un órgano político y uno jurisdiccional (*mixto o híbrido*) los que sustanciarían el procedimiento tratándose de los delitos oficiales. Lo anterior debido a que la Constitución Federal de 1857 disponía de un Congreso de la Unión unicameral, el cual fue integrado por la Cámara de diputados. Más tarde, ya con las reformas posteriores a la Ley Fundamental se instalaría un sistema bicameral con la incorporación del Senado de la República, pero por lo pronto, la Suprema Corte de Justicia tendría un papel destacado en el juicio de responsabilidad política.

Ahora bien, el artículo 104 de la Carta Federal de 1857 regulaba el procedimiento para los delitos comunes de los funcionarios públicos, mediante la declaración de procedencia. Para ello, el Congreso conocería en calidad de *gran jurado* determinando con el voto de la mayoría absoluta de sus integrantes, para determinar si era procedente o no la acusación, y en caso de serlo, retiraría la inmunidad al servidor público. Acto seguido, por el mismo hecho quedaba separado del cargo y puesto a disposición de la acción de los tribunales del orden común. Lo anterior a la luz de los siguiente:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 104.**— Si el delito fuere comun, el Congreso erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso **negativo** *no habrá lugar á ningun procedimiento ulterior*. En el **afirmativo**, *el acusado queda por el mismo hecho separado de su encargo y sugeto á la accion de los tribunales comunes.*<sup>621</sup> [Énfasis propios]

Por otra parte, el juicio político era reservado para los delitos oficiales donde la Cámara de diputados fungía como jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como órgano de sentencia, esto debido al sistema unicameral del Congreso de la Unión de 1857. De ahí que, se delegara a la Suprema Corte ciertas facultades jurisdiccionales para conocer de los asuntos de responsabilidad política.

En este orden de ideas, la Cámara de diputados como órgano político de acusación estaba encargado de retirar la inmunidad con la votación de la mayoría absoluta

---

<sup>620</sup> *Ibidem*, p. 624.

<sup>621</sup> *Idem*.

de sus integrantes, mientras que la Suprema Corte como órgano jurisdiccional, le correspondía dictar sentencia en pleno con el mismo número de votos.

Como resultado del procedimiento el funcionario sería separado del cargo por un órgano de la misma naturaleza, esto era un órgano político por tratarse de un servidor público de alto nivel y que en la mayoría de los casos, eran electos por el voto popular. Retirada la inmunidad, el reo sería sentenciado por un órgano jurisdiccional quién determinaría la pena según la gravedad del delito. Tal y como establecía el siguiente numeral:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 105.**— De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusacion, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusacion tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaracion fuere absolutoria el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposicion de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar, á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.<sup>622</sup>

Otras consideraciones importantes sobre el juicio de responsabilidad política era el término, de esta manera, para los delitos y faltas oficiales sólo eran exigibles durante el periodo que durara el cargo, y hasta un año después. Además, ante una sentencia por delitos oficiales, no procedía el indulto, y bajo ningún motivo, existía inmunidad del orden civil para los funcionarios públicos mencionados en el artículo 103 de la Constitución Política Federal de 1857. Sobre la gracia de indulto y prescripción de los delitos, los artículos 106 y 107 señalaban lo siguiente:

Constitución Política Federal de 1857:

**Artículo 106.**— Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia de indulto.

**Artículo 107.**— La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá ecsigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año despues.<sup>623</sup>

Al respecto, Lanz Cárdenas sostiene que “...la Constitución de 1857 contiene diversas deficiencias en la regulación de las responsabilidades de los funcionarios públicos. En primer término, expresa que es confusa la redacción que hace sobre el fuero de los funcionarios ya que le falta claridad al momento de regularla...”<sup>624</sup>

---

<sup>622</sup>*Ibidem*, pp. 624-625.

<sup>623</sup>*Ibidem*, p. 625.

<sup>624</sup>Citado por Palacios Perches, Benjamín M., *El Juicio Político en México y la creación de Tribunales de Responsabilidad Política para los Servidores Públicos*, México, Porrúa, 2015, p. 86.

En el mismo sentido que Lanz Cárdenas podemos concluir que el sistema de responsabilidad de 1857 resultaba ser confusa en algunos artículos, y en otros incompleta, sobre todo si se compara con el proyecto que mostraba más precisión en los conceptos y más detalle en la forma de sustanciar el procedimiento, pese a esto, es claro que además de la técnica jurídica, era necesaria la reglamentación del procedimiento con una ley complementaria que mostrara el camino legal que pusiera fin a la incertidumbre, y con ello, a la politización de la justicia en materia de responsabilidad, así como las atribuciones discrecionales del Congreso.

Finalmente podemos concluir que el sistema de responsabilidad política se encontraba en los artículos 59, 103, 104, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.<sup>625</sup>

### 3.5. Las Leyes de Reforma y la intervención francesa

Una vez jurada la Constitución de 1857 se inició el proceso jurídico de reinstalación de los poderes de la federación. A propósito, explica Felipe Tena que “[los] nuevos poderes federales quedaron instalados, el 8 de octubre el legislativo y el 1° de diciembre el ejecutivo y el judicial. La presidencia de la República recayó en Comonfort, cuya popularidad obligó a retirarse a D. Miguel Lerdo de Tejada, candidato de los puros. Para presidente de la Suprema Corte, cargo que llevaba aparejado el de vicepresidente de la República, fue elegido en los comicios D. Benito Juárez.”<sup>626</sup>

A pesar de los importantes avances que presentaba la Carta Federal de 1857 —obra del movimiento liberal—, la ley tuvo muchos opositores, principalmente del grupo de los conservadores. Parecía que en este momento nadie había quedado del todo satisfecho, los conservadores consideraban al documento como perjudicial para el interés general, principalmente por las reformas efectuadas en materia religiosa, y por otra parte, los liberales querían una Ley Fundamental mucho más progresista y democrática, ciertamente, la Constitución Federal de 1857 no fue capaz de conservar la paz y el orden, toda vez que la discrepancia de ideologías y los conflictos de interés, causaron nuevos brotes de violencia en todo el país.<sup>627</sup>

Derivado de lo anterior, el general Félix Zuloaga se pronunció el 17 de diciembre de 1857 mediante el *Plan de Tacubaya*, cuyo objeto era desconocer la Constitución Federal promulgada unos meses antes. Lo anterior, respetando al gobierno de Comonfort para que en el plazo de tres meses convocase a un Congreso extraordinario con actitud de elaborar otro documento constitucional que sea conforme a los intereses conservaduristas.<sup>628</sup>

Afirma Manuel Payno que la revolución armada era inevitable y el ejército liderado por el general Zuloaga, con la voluntad o no de Comonfort, tomaría la iniciativa

---

<sup>625</sup> **Anexo 8.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

<sup>626</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 605.

<sup>627</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, pp. 173-174.

<sup>628</sup> Plan de Tacubaya de 17 de diciembre de 1857, artículos 1, 2 y 3. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, vol. II, p. 320.

de pronunciarse. Así, reunidos en Tacubaya; los señores Manuel Siliceo, Juan José Baz, José María Revilla y Pedreguera, se reunieron con el general Zuloaga y otros jefes para redactar y proclamar el *Plan de Tacubaya*.<sup>629</sup>

Manuel Payno explica que Comonfort apenas leyó el contenido del documento impreso, supo que había desconocido el sustento jurídico de su gobierno, y con total desaliento expresó; “Acabo en este momento de cambiar mis títulos legales de Presidente, por los de un miserable revolucionario; en fin, ya está hecho, y no tiene remedio, y Dios dirá por qué camino deberemos marchar.”<sup>630</sup>

Dispuesto a obrar Comonfort ordenó a Zuloaga ocupar la Ciudad de México durante la madrugada, y para comunicar su plan, envió comisionados a Cuernavaca, Toluca, Puebla y donde hubiera tropas.<sup>631</sup> Al respecto, menciona Payno que la provincia de Puebla sería ocupada por el general Echeagaray, en virtud de que el gobernador, no aceptó el referido plan. Mientras que Toluca, Tlaxcala, Cuernavaca, San Luis Potosí, Tampico, así como toda la costa de Sotavento y Barlovento, secundaron con excepción de Manuel Doblado gobernador de Guanajuato.<sup>632</sup>

En consecuencia, Juárez en calidad de presidente de la Suprema Corte y el Sr. Isidoro Olvera, este último presidente del Congreso, fueron hechos prisioneros, el primero en Palacio Nacional y el segundo en Santo Domingo.<sup>633</sup>

Menciona el Dr. José Luis Soberanes Fernández que; “El 11 de enero de 1858 Zuloaga desconoció a Comonfort, quien dadas las circunstancias, se vio obligado a liberar a Juárez, que por el mecanismo de sucesión presidencial establecido en la Constitución de 57, asumió la presidencia de la República. Así comenzó su lucha por el restablecimiento de la Constitución de 1857; la Guerra de Reformas o de los tres años.”<sup>634</sup> Con la salida de Comonfort los conservadores nombraron a Zuloaga como presidente el 23 de enero de 1858, mismo que mantenía ocupada la capital del país, por otra parte, Juárez asumió el poder Ejecutivo de conformidad con el mecanismo de sucesión presidencial establecido en la constitución —al que refiere José Luis Soberanes Fernández—. <sup>635</sup>

Sin embargo, debido a que la Ciudad de México seguía tomada por el general Félix Zuloaga, Juárez trasladó su gobierno al Estado de Guanajuato con apoyo del gobernador Manuel Doblado. En este momento se habían formado dos gobiernos al interior del país, uno del bando conservador emanado del golpe de Estado y presidido por Félix Zuloaga, y el gobierno liberal de Juárez emanado de la Constitución Federal de 1857, a lo que José Luis Soberanes Fernández denominó “*el bicefalismo*.”<sup>636</sup>

Menciona Josefina Zoraida Vázquez que; “El país se dividió. Los gobiernos de

---

<sup>629</sup>Payno, Manuel, *Memoria sobre la revolución de diciembre de 1857 y enero de 1858*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1860, pp. 82-83.

<sup>630</sup>*Ibidem*, pp. 83-84.

<sup>631</sup>*Ibidem*, p. 84.

<sup>632</sup>*Idem*.

<sup>633</sup>*Ibidem*, p. 86.

<sup>634</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 174.

<sup>635</sup>*Idem*.

<sup>636</sup>*Idem*.

Colima, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Veracruz y Zacatecas se declararon por la vía constitucional, pero la mayoría del ejército y del clero se alineó con Zuloaga quien, dueño de la capital, fue reconocido por los representantes extranjeros.”<sup>637</sup>

Al coexistir dos gobiernos, naturalmente cada uno contaba con su propia agenda política acorde a su ideología e intereses, por ejemplo; el general Zuloaga declaró insubsistente la Carta Federal de 1857 (*conforme al Plan de Tacubaya*); y derogó todas las leyes liberales contrarias al clero y al ejército. El avance conservador fue implacable, sin embargo, el partido sufriría una fractura al interior de este, ocasionando que el general Miguel Echegaray desconociera a Zuloaga con el *Plan de Navidad*, y más tarde, derivado del rose político y militar, se designó a Miramón como presidente del movimiento conservador el 3 de enero de 1858.<sup>638</sup>

Lo que obligó a Juárez a retroceder frente al avance del ejército conservador, primero “...formó su gabinete en la ciudad de Guanajuato con D. Melchor Ocampo, D. Guillermo Prieto, D. Manuel Ruiz, y D. León Guzmán. De allí pasó a Guadalajara, después a Colima y por último embarcó en Manzanillo el 11 de abril de 58, en compañía de sus ministros, para arribar el 4 de mayo al puerto de Veracruz, donde acogido por el gobernador Gutiérrez Zamora, instaló el gobierno constitucional.”<sup>639</sup>

Sería desde la Heroica Veracruz donde expediría el *Manifiesto del gobierno Constitucional a la nación* del 7 de julio de 1859, por virtud del cual, Juárez se dirigió a la nación exponiendo seis puntos,<sup>640</sup> que tenían por objeto la separación de los

---

<sup>637</sup>Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, Colegio de México – Secretaría de Educación Pública, 2004, p. 173.

<sup>638</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 174.

<sup>639</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 632.

<sup>640</sup>Para Jesús Reyes Heróles; “La secularización de la sociedad había sido esbozada y dibujada con tanta minuciosidad, que ya se sabía para la Guerra de Tres años lo que se quería.” [Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, p. 239.] De ahí que Juárez se pronunciará con tanta seguridad al esbozar las Leyes de Reforma, y que, en ese momento, se volvió una exigencia social; materializada gracias a las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, pero sin perder de vista la participación de intelectuales como; Melchor Ocampo, Manuel Ruíz y Miguel Lerdo de Tejada, por citar algunos, y desde luego, el triunfo del ejército liberal. Ahora bien, los 6 puntos a los que refiere el manifiesto, y que fueron; el punto de partida de las Leyes de Reforma, son los siguientes:

“1.– Adoptar como regla general invariable, la más perfecta independencia entre los negocios del Estado y los puramente eclesiásticos.

2.– Suprimir todas las corporaciones de regulares del sexo masculino, sin excepción alguna, secularizándose los sacerdotes que actualmente hay en ellas.

3.– Extinguir igualmente las cofradías, archicofradías, hermandades, y en general todas las corporaciones o congregaciones que existen de esa naturaleza.

4.– Cerrar los noviciados en los conventos de monjas, conservándose las que actualmente existen en ellos con los capitales o dotes que cada una haya introducido, y con la asignación de lo necesario para el servicio del culto en sus respectivos templos.

5.– Declarar que han sido y son propiedades de la nación todos los bienes que hoy administra el clero secular y regular, con diversos títulos, así como el excedente que tengan los conventos de monjas, deduciendo el monto de sus dotes, y enajenar dichos bienes, admitiendo en pago de una parte de su valor, títulos de la deuda pública y de capitalización de empleos.

6.– Declarar, por último, que la remuneración que dan los fieles a los sacerdotes, así por la ad-

asuntos eclesiásticos y el Estado. Al sostener que el programa político del partido liberal "...no es la bandera de una de esas facciones que en medio de la revueltas intestinas aparecen en la arena política para trabajar exclusivamente en provecho de los individuos que la forman, sino el símbolo de la razón, del orden, de la justicia y de la civilización, a la vez que la expresión franca y genuina de las necesidades de la sociedad."<sup>641</sup> Para materializar el programa político del partido liberal, serían expedidos diversos cuerpos normativos que en su conjunto, se conocen como las *Leyes de Reforma* (1859–1863), y que eran las siguientes:

*Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos*, de 12 de julio de 1859; *Ley de Matrimonio Civil*, de 23 de julio de 1859; *Ley Orgánica de Registro Civil*, de 28 de julio de 1859, que contiene la *Ley sobre el Estado Civil de las Personas*; *Decreto del gobierno que declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos*, de 31 de julio de 1859; *Decreto del gobierno que declara qué días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia*, de 11 de agosto de 1859; *Ley sobre Libertad de Cultos*, de 4 de diciembre de 1860; *Decreto del gobierno que declara que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia*, de 2 de febrero de 1861; *Decreto del gobierno que declara la extinción en toda la república de las comunidades religiosas*, de 26 de febrero de 1863.<sup>642</sup>

Para Jesús Reyes Heróles en su obra *El Liberalismo mexicano* sostiene que; "La Reforma restableció los ánimos de restauración constitucional y al ampliar la órbita liberal de ésta, estimuló la lucha y dio incentivos para el triunfo [...]"<sup>643</sup> Y en palabras de Juárez; "La Reforma prestó aliento a los denotados defensores de la Constitución; la Reforma ha sido sancionada por el voto unánime de los pueblos, y las leyes que la decretaron son parte esencial de nuestras instituciones."<sup>644</sup>

No cabe duda, la expedición de las *Leyes de Reforma* tuvo un impacto positivo en la sociedad, la cual abrazaría la causa liberal para efecto de reestablecer el orden constitucional de 1857. De ahí que; "Lejos de debilitarla, las Leyes de Reforma galvanizaron a la causa liberal. Las tropas del norte avanzaron hacia el centro, apoyadas por las de Jalisco y Michoacán. Como se había previsto aun por los conservadores, la primera derrota de Miramón iba a ser la definitiva para su partido. El 22 de diciembre de 1860 el Gral. González Ortega lo derrotó en San Miguel Calpulalpan y el 1° de enero de 61 el general victorioso llegó a la ciudad de México."<sup>645</sup>

---

ministración de los sacramentos, como por todos los demás servicios eclesiásticos, y cuyo producto anual, bien distribuído, basta para atender ampliamente el sostenimiento del culto y de sus ministros, es objeto de convenios libres entre unos y otros, sin que para nada intervenga en ellos la autoridad civil." [Manifiesto del gobierno Constitucional a la nación de 7 de julio de 1859. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 636.]

<sup>641</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 637.

<sup>642</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, pp. 175-176.

<sup>643</sup>Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, p. 239.

<sup>644</sup>*Idem.*

<sup>645</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 633.

Un tiempo más tarde Juárez entraría victorioso a la capital el 11 de enero de 1861, de esta manera, había derrotado a los conservadores en *la Guerra de los Tres Años*, restaurado el orden constitucional de 1857; y promulgado las *Leyes de Reforma* con un gobierno itinerante.

Fuentes Mares comenta que “Juárez era vencedor indiscutible, no el hombre de bronce de los textos escolares... sino el dúctil, maleable hombre de caucho o de plomo. El hombre que sin problemas de conciencia tomaba decisiones prácticas. El que sin pestañear sacrificaba los escrúpulos a sus fines: el verdadero hombre de Estado.”<sup>646</sup>

Más tarde, llegaría el momento de la renovación de los poderes de la federación, y Juárez, leal a la ley, ordenó expedir la convocatoria para las elecciones a la presidencia de la República y al Congreso de la Unión. Este último se instaló el 9 de mayo, y el 11 de junio declaró a Benito Juárez vencedor indiscutible frente a otros liberales destacados, entre ellos; Miguel Lerdo de Tejada y González Ortega.<sup>647</sup>

Pero las guerrillas continuaron al interior del país. Los vestigios del ejército conservador arruinado económicamente por la guerra continuaron al grito de *Religión y Fueros*. A manera de venganza, Melchor Ocampo sería aprehendido en su hacienda de Pomoca, y trasladado a Tepeji del Río, Hidalgo, donde sería fusilado a las órdenes de Zuloaga y Leonardo Márquez, el 3 de junio de 1861. Lo que provocó además de una enorme indignación, el repudio y la persecución política de los caudillos conservadores hasta ser derrotados por el general Santiago Tapia.<sup>648</sup>

José Luis Soberanes Fernández explica; “Ante su fracaso, los conservadores mexicanos acudieron al emperador francés, Napoleón III, pidiendo su ayuda a fin de establecer en México una monarquía al frente de la cual se pondría a un príncipe europeo, precisamente el hermano del emperador de Austria–Hungría.”<sup>649</sup>

Patricia Galeana comenta sobre la decisión de Napoleón III de poner a la corona de México un príncipe Austriaco que; “Para realizar la empresa, Napoleón eligió a Maximiliano de Habsburgo, por convenir así a los intereses de Francia. Quería eliminar la tensión que existía en sus relaciones con el imperio austro–húngaro, debido al apoyo que había dado a los italianos en contra de la dominación austriaca. El emperador francés sabía que el soberano de los austriacos, Francisco José, vería con buenos ojos que Maximiliano, hermano incómodo, se alejara de Europa, pues sus ideas liberales le acarrearán la simpatía de los húngaros.”<sup>650</sup>

Añade Patricia Galeana; “Los conservadores monarquistas quedaron en manos del emperador de Francia, y aunque algunos aseguran que ellos habían elegido a Maximiliano, es evidente que no pudieron hacerlo. En una carta, el propio Maximiliano

---

<sup>646</sup> Citado por Zoraida Vázquez, Josefina, *Juárez, el republicano*, México, Colegio de México - Secretaría de Educación Pública - Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, 2005, p. 74.

<sup>647</sup> *Ibidem*, pp. 74-75.

<sup>648</sup> Galeana, Patricia, *Juárez en la historia de México*, México, Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 80.

<sup>649</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 176.

<sup>650</sup> Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 287.

le agradece su postulación al emperador francés.”<sup>651</sup>

En México, el ejército francés avanzaba imparable hacia la capital del país, obligando a Juárez a trasladar provisionalmente su gobierno a San Luis Potosí, el 13 de mayo de 1863.<sup>652</sup> Un tiempo más tarde, el general Aquiles Bazaine tomaría la Ciudad de México el 7 de julio de 1863. En consecuencia, Maximiliano elegido por Napoleón III, según Patricia Galeana, aceptó la corona de México el 3 de octubre del mismo año.<sup>653</sup> Así, el príncipe Austriaco expresaría las siguientes palabras; “Acepto el poder constituyente con que ha querido investirme la nación, cuyo órgano sois vosotros, pero sólo lo conservaré el tiempo preciso para crear en México un orden regular y para establecer instituciones sabiamente liberales. Así que, como os lo anuncié en mi discurso del 3 de octubre, me apresuraré a colocar la monarquía bajo la autoridad de leyes constitucionales, tan luego como la pacificación del país se haya conseguido completamente.”<sup>654</sup>

A la luz del discurso, Maximiliano dejaría ver sus intenciones liberales. Era claro que su propósito era establecer una monarquía constitucional, siempre y cuando, las condiciones del país así lo permitieran, apoyado por instituciones de carácter liberal. Lo que no fue bien visto por el grupo conservador, que desde luego, pretendía recuperar sus privilegios. Felipe Tena sostiene que Maximiliano implementó durante su gobierno un programa liberal en el mismo sentido que las *Leyes de Reforma* de Juárez:

Maximiliano opuso un programa de nueve puntos, entre los que destacaban la tolerancia de cultos, por más que se reconocía como religión del Estado la católica; la cesión de los bienes eclesiásticos al Estado; el patronato igual al reconocido a España en sus posesiones de América; la jurisdicción del clero únicamente en causas de fe y del fuero interno; el registro civil encomendado a los sacerdotes como funcionarios civiles; cementerios sometidos a la autoridad civil y comunes a los católicos y disidentes.<sup>655</sup>

El programa de Maximiliano sería rechazado por no contar con el apoyo del clero. Más tarde, en 1865 expidió una serie de leyes contrarias a los intereses de la religión católica, y que, en esencia, iban encaminadas a la realización de los nueve puntos de su programa original, destacando la libertad de cultos, la desamortización

---

<sup>651</sup>*Ibidem*, p. 288.

<sup>652</sup>Debido a la *Guerra de los Tres Años*, las finanzas del país estaban arruinadas, esta falta de fondos obligó al país a suspender temporalmente los pagos mediante decreto de 17 de julio de 1861, lo que sirvió de pretexto para los planes imperiales de Napoleón III, quien convocó a España y Gran Bretaña para realizar un bloqueo a los puertos mexicanos como medio de presión para el pago de los adeudos. De las negociaciones entre los representantes de las tres potencias europeas y Manuel Doblado ministro de Relaciones Exteriores, España y Gran Bretaña aceptaron la suspensión temporal de pagos y en abril de 1861, iniciaron la retirada. Por otra parte, el ejército francés se quedó en México, para iniciar una campaña militar con el propósito de tomar el país y establecer un Imperio. [Zoraida Vázquez, Josefina, *op. cit.*, pp. 76-77.]

<sup>653</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 288.

<sup>654</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 668.

<sup>655</sup>*Ibidem*, pp. 668-669.

y nacionalización de bienes eclesiásticos, la ley de cementerios, la ley del registro civil, entre otros.<sup>656</sup>

Menciona Patricia Galeana que, en el marco del primer aniversario de la aceptación de la corona de México, Maximiliano expidió el *Estatuto Provisional del Imperio* de 10 de abril de 1865, a saber; “El 10 de abril de 1865 Maximiliano celebraba el primer aniversario de su aceptación de la corona con obras culturales, de beneficio público y legislativas, entre las que figura la promulgación del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. También decretó una serie de indultos a los procesados por asuntos políticos, hizo nombramientos en su gabinete, como el de Manuel Siliceo en Instrucción Pública, y otorgó condecoraciones, como la denominada Cruz de la Constancia.”<sup>657</sup>

### 3.5.1. Breves reflexiones sobre el Estatuto Provisional del Imperio y la restauración del Senado de la República

El Estatuto Provisional del Imperio fue un ordenamiento jurídico muy escueto y simplista, con escasos 81 artículos y 18 títulos, propiamente no se trataba de una constitución, sino de un documento organizacional para la administración del gobierno, e insistimos, era de carácter temporal.

El documento organizaba a la nación bajo una monarquía moderada hereditaria con un príncipe católico o emperador, quien fungía con el carácter de representante de la soberanía nacional, la que sería ejercida por él, en todos sus ramos, o por medio de las autoridades y funcionarios públicos (*artículos 1 y 4*).

Para gobernar, el Emperador del imperio mexicano contaría con nueve departamentos ministeriales y que eran; 1) el ministro de la Casa Imperial, 2) de Estado, 3) Negocios Extranjeros y Marina, 4) de Gobernación, 5) de Justicia, 6) de Instrucción Pública y Cultos, 7) de Guerra, 8) Fomento y 9) ministro de Hacienda, en cuanto a las facultades y organización, una ley expedida más tarde establecería su regulación de conformidad con el artículo 5 del citado cuerpo normativo. Ahora bien, en lo que toca a nuestro tema el documento únicamente refería a la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos por la comisión de delitos comunes y oficiales de conformidad con lo siguiente:

Estatuto Provisional del Imperio de 1865:

**Artículo 12.**— Los Ministros son responsables, ante la ley y en la forma que ella determina, por sus delitos comunes y oficiales.<sup>658</sup>

De lo anterior se observa que el Estatuto era un documento provisional que no establecía un sistema de responsabilidad para los servidores públicos, únicamente se limitaba a mencionar que podrían ser sancionados por delitos comunes y oficiales, pero sin establecer un procedimiento, y a falta de otra disposición o reglamento, podemos inferir que era totalmente a discreción del Emperador.

---

<sup>656</sup> *Ibidem*, p. 669.

<sup>657</sup> Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 290.

<sup>658</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 672.

Para Felipe Tena; “El Estatuto careció de vigencia práctica y de validez jurídica. Además de que no instituía propiamente un régimen constitucional, sino un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el emperador, el Estatuto se expidió con el fin de la Guerra de Secesión, lo que permitió a los Estados Unidos presionar a Napoleón III para el retiro de sus tropas.”<sup>659</sup>

Al respecto, José Luis Soberanes Fernández comenta sobre el Estatuto lo siguiente; “Como paso anterior a la formación de una constitución, la cual requería la pacificación total del país, el 10 de abril de 1865 expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, pero en realidad éste careció de vigencia y validez jurídica y nunca instituyó un régimen constitucional, sino una ley reglamentaria del mecanismo de gobierno, donde se restablecía que la soberanía se depositaba en el emperador.”<sup>660</sup>

En el mismo sentido que Felipe Tena y José Luis Soberanes Fernández, creemos que el documento no establecía propiamente un orden constitucional, sino meramente una superficial reglamentación para la administración del imperio, donde todo el poder era ejercido por el soberano, sin ningún tipo de restricción y de manera por demás discrecional. La responsabilidad era directamente transmitida a los ministros que podrían ser acusados por delitos comunes u oficiales, ello sin que la ley estableciera algún tipo de mecanismo jurídico para tal efecto, dejando a los citados funcionarios a merced de las decisiones del Emperador.

La vigencia del Estatuto es muy cuestionable, ya que el documento no estableció expresamente la fecha a partir de la cual comenzaría a regir, además, el artículo 81 del mismo ordenamiento, obligaba a las autoridades y funcionarios públicos a elevar sus observaciones al Emperador dentro del periodo de un año, para efecto de hacer mejoras al cuerpo normativo, como sí se tratase de un borrador o proyecto, dejando ver su carácter provisional. El artículo en cuestión establecía lo siguiente:

Estatuto Provisional del Imperio de 1865:

**Artículo 81.**— Sin perjuicio de regir desde luego cuanto el Estatuto y sus decretos y leyes concordantes determinan, las autoridades y funcionarios públicos deberán, dentro de un año, elevar al Emperador las observaciones que su buen juicio, su anhelo por el mejor servicio y la experiencia les sugieran para que se pueda alterar el Estatuto en todo aquello que convenga al mayor bien y prosperidad del país. Cada uno de nuestros ministros queda encargado de la ejecución de esta ley en la parte que le concierne, debiendo expedir á la mayor brevedad los reglamentos necesarios para su exacta observancia.<sup>661</sup>

No queda duda, el documento sería nutrido por las opiniones y observaciones de los ministerios, a fin de hacer mejoras y adecuaciones al Estatuto, dejando ver que no era un documento terminado sino en constante perfeccionamiento.

Ahora bien, entre líneas podemos observar que el documento en cuestión carecía expresamente de fecha de inicio de vigencia, en virtud de que, el artículo citado

---

<sup>659</sup>*Ibidem*, p. 669.

<sup>660</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 177.

<sup>661</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 680.

únicamente refería; “*Sin perjuicio de regir desde luego cuanto el Estatuto y sus decretos y leyes concordantes determinan...*”, lo que nunca quedó estipulado en el Estatuto Provisional del Imperio de 1865.

También por tratarse del último numeral del ordenamiento (*artículo 81*), contenía el lugar, fecha de expedición, nombres y firmas de los funcionarios, lo cual transcribimos para mayor referencia; “Dado en el Palacio de Chapultepec, á diez de abril de mil ochocientos sesenta y cinco.— MAXIMILIANO.— El Ministro de Negocios Extranjeros y encargado del de Estado, *José F. Ramírez*.—El Ministro de Guerra, *Juan de D. Peza*.— El Ministro de Fomento, *Luis Robles Pezuela*.— El Ministro de Justicia, *Pedro Escudero y Echánove*.— El Ministro de Gobernación, *José M. Cortés y Esparza*.— El Subsecretario de Hacienda, *Félix Campillo*.”<sup>662</sup>

De aquí podemos inferir que el Estatuto no estableció fecha de inicio de vigencia, sin embargo, pudo haber estado en vigor, al menos en teoría —ya que no existen elementos de convicción—, a partir del día de su expedición o un tiempo posterior a la de publicación, hasta el día 15 de julio de 1867 cuando Juárez entró a la capital y restauró la Constitución Política Federal de 1857.<sup>663</sup>

Otras cuestiones que no ayudaron a la vigencia práctica fueron las condiciones internas del país, a pesar de que México había sido ocupado en la mayor parte del territorio, coexistían dos gobiernos, la República itinerante de Juárez y el Imperio de Maximiliano, este último ocupaba las plazas más importantes.

A medida que las tropas francesas desocupaban el país a finales de 1866, el ejército de la República avanzaba progresivamente hacia la capital, lo que obligó a Maximiliano a formar una alianza con los conservadores para reorganizar un cuerpo militar y defender las principales ciudades. Pero el avance republicano era inevitable, el general Porfirio Díaz vencería a los ejércitos del imperio en *Miahuatlán* y *La Carbonera*, el 3 y 18 de octubre de 1866, respectivamente, ocupando Oaxaca y el general Mariano Escobedo haría lo propio con la toma de Zacatecas. Más tarde, Miramón sería vencido en San Jacinto, Aguascalientes, dejando desprotegido Puebla y la Ciudad de México.<sup>664</sup>

Explica Josefina Zoraida Vázquez que; “Para principios de 1867, el rápido avance republicano dejó al imperio reducido a Puebla y Veracruz. El emperador se replegó a Querétaro, donde se le unieron Miguel Miramón y Tomás Mejía. Al tomar Porfirio Díaz el 2 de abril la ciudad de Puebla, Miramón propuso abandonar Querétaro, Pero Maximiliano se negó a huir y decidió enfrentar el sitio.”<sup>665</sup> Rodeado por los ejércitos republicanos, Maximiliano sería detenido el 15 de mayo de 1867, afirma Zoraida Vázquez que; “Una traición facilitó su aprehensión.”<sup>666</sup>

---

<sup>662</sup> *Idem*.

<sup>663</sup> El Doctor José Luis Soberanes Fernández sostiene que; “El 15 de julio de 1867 Juárez entró a la ciudad de México, restableció la Constitución de 1857 y aplicó las Leyes de Reforma.” [Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 178.]

<sup>664</sup> Rivera, Agustín, *Anales mexicanos. La Reforma y el Segundo Imperio*, 3a. ed., México, Escuela de Artes y Oficios – Taller de Tipografía dirigido por José Gómez Ugarte, 1897, pp. 279 y ss.

<sup>665</sup> Escalante Gonzalbo, Pablo, *et al., op cit.*, p. 179.

<sup>666</sup> *Idem*.

Juárez ordenaría que se juzgara a Maximiliano y a sus generales por un Consejo de Guerra o Tribunal, que finalmente, a pesar del ruego de Carlota, esposa del Emperador y a las gestiones de algunos países extranjeros, serían condenados y sentenciados a pena de muerte por atentar contra la independencia de México, más tarde serían fusilados en el cerro de las Campanas el 19 de junio de 1867, junto a Miramón y Mejía.<sup>667</sup> Había triunfado de nueva cuenta la República, y Juárez entró a la capital el 15 de julio de 1867 para reconstruir al país azotado por la guerra, inmediatamente restauró el orden constitucional y las *Leyes de Reforma*, posteriormente emitiría la convocatoria para renovar a los poderes de la Unión, el 14 de agosto de 1867.<sup>668</sup>

Efectuadas las elecciones. El Congreso nombró por tercera ocasión con el carácter de presidente de la República a don Benito Juárez (1867-1871); y en calidad de presidente de la Suprema Corte de Justicia, a Sebastián Lerdo de Tejada. El gobierno de Juárez se extendió hasta un cuarto periodo presidencial, sin embargo, falleció el 18 de julio de 1872. Afirma José Luis Soberanes Fernández; "...en el ala norte de Palacio Nacional, donde tenía su residencia, víctima de angina de pecho."<sup>669</sup>

A la muerte de Juárez sería nombrado presidente Sebastián Lerdo de Tejada gracias al mecanismo de sucesión de la Constitución Política Federal de 1857. Explica José Luis Soberanes Fernández que durante el gobierno de Lerdo de Tejada, emprendió una serie de reformas a la Ley Suprema de 1857, en dos momentos:<sup>670</sup>

- La primera llevada a cabo por la *Ley de Adiciones y Reformas Constitucionales* de 25 de septiembre de 1873, para elevar a rango constitucional las *Leyes de Reforma*, que hasta entonces habían permanecido al margen de la Constitución, ya que contravenían varios de sus artículos.
- La segunda estuvo contenida en la Ley de 13 de noviembre de 1874, que realizó varias reformas proyectadas en la circular de 14 de agosto de 1867, con respecto al Poder Legislativo en lo referente al restablecimiento del Senado, a la elección e instalación del Congreso, sobre la iniciativa y formación de las leyes, las facultades del Congreso en general y sobre la Comisión Permanente.<sup>671</sup>

Relacionado a la segunda reforma, Paulino Machorro Narváez en su obra *La Constitución de 1857: Un ciclo evolutivo del pueblo mexicano, 1824-1857, a la vez, punto de partida de un ciclo evolutivo posterior, 1857-1917*, realizó diversas críticas en torno al poder Legislativo del texto original de la Ley Suprema de 1857, en dos sentidos; la primera tenía que ver con la excesiva representatividad que tuvo el

---

<sup>667</sup> *Idem.*

<sup>668</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 178.

<sup>669</sup> *Idem.*

<sup>670</sup> *Idem.*

<sup>671</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, pp. 178-179.

órgano en cuestión, calificándola de una *Convención Nacional*, y por otra, tenía que ver con su diseño institucional.<sup>672</sup>

Partiendo de una interesante analogía sobre un vehículo sin una rueda, Paulino Machorro demostraría lo contradictorio y absurdo que resultaba ser el diseño institucional del Congreso de la Unión de 1857, compuesto en aquellos días por la Cámara de diputados (*unicameral*). No cabe duda, la ausencia del Senado mexicano había causado un desperfecto en el sistema federal de nuestro país, esta situación no pasó desapercibida para el entonces presidente Sebastián Lerdo de Tejada, que, para continuar con su ambicioso programa liberal, debía desconcentrar todo el poder y las facultades, a esta Convención Nacional (*Cámara de diputados*).<sup>673</sup>

Del análisis que realizó Paulino Machorro Narváez concluye que, para garantizar la igualdad política a los Estados, cuando existan diferencias entre el territorio y la población, el Senado fungía como un órgano de control y contrapeso frente a la Cámara de representantes, símil al modelo de los Estados Unidos y que cabe subrayar, había sido el referente para el sistema político de nuestro país.<sup>674</sup>

Lo anterior motivó al presidente Sebastián Lerdo de Tejada (1872–1876), a emprender una serie de reformas y adiciones a la Constitución Federal de 1857, con el ánimo de restaurar el Senado de la República al interior del Congreso de la Unión para efecto de equilibrar el poder político, toda vez que la Cámara de diputados concentraba un número importante de facultades.

De esta manera mediante reforma y adición de 13 de noviembre de 1874, el presidente Lerdo de Tejada modificó diversas disposiciones de la Carta Federal de 1857 en los artículos 51, 52, 57, 62, 64–67, 69, 70–74, 103, 104 y 105, todos ellos encaminados a restaurar el Senado de la República.<sup>675</sup> El sistema de responsabilidad también sufriría diversas modificaciones como resultado de la restauración del Senado, en los artículos 51, 103, 104 y 105 de la Carta Federal de 1857 —reformada en 1874—, en este punto cabe cuestionarnos; ¿de qué manera impactaron las reformas, al sistema de responsabilidad política de la Ley Suprema de 1857?

*Grosso modo*, la reforma al artículo 51 de la Constitución Federal de 1857 trajo consigo la restauración del Senado, con ello, el Congreso de la Unión que estaba compuesto por la Cámara de diputados, y que insistimos, concentraba todas las facultades que le correspondían al Legislativo, sería integrada bicameralmente. El artículo en cuestión, quedaría con la reforma en los siguientes términos:

Constitución Política de 1857 (*Reformas de 13 de noviembre de 1874*):

**Artículo 51.**— El Poder Legislativo de la Nación se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.<sup>676</sup>

<sup>672</sup>Machorro Narváez, Paulino, *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>673</sup>*Idem.*

<sup>674</sup>*Idem.*

<sup>675</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 698-705.

<sup>676</sup>*Ibidem*, p. 698.

Para salvaguardar la autonomía legislativa, los diputados como funcionarios encargados de crear leyes buenas y justas, contaban con inviolabilidad por opiniones en el desempeño de su encargo, dicha prerrogativa fue transmitida por analogía a los Senadores, tal y como establecía el siguiente artículo reformado:

Constitución Política de 1857 (*Reformas de 13 de noviembre de 1874*):

**Artículo 59.**— Los diputados y senadores son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.<sup>677</sup>

Ahora bien, otro aspecto que se reformó y adicionó fue el título IV de la Ley Suprema de 1857, y que era referente al sistema de responsabilidad, los sujetos, procedimientos, delitos y desde luego, los efectos jurídicos de las sentencias de conformidad con lo siguiente:

Constitución Política de 1857 (*Reformas de 13 de noviembre de 1874*):

“El Artículo 103 de la Constitución quedará en estos términos:

“Los senadores, los diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

“Se agregará al artículo anterior, 103 de la Constitución, lo siguiente:

“No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el art. 104 de la Constitución.

“Los artículos 104 y 105 de la Constitución quedarán en estos términos:

“104.- Si el delito fuere común, la Cámara de representantes, erigida en gran jurado, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

“105.- De los delitos oficiales conocerán: La Cámara de diputados como jurado de acusación, y la de senadores como jurado de sentencia.

---

<sup>677</sup> *Ibidem*, p. 699.

“El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la Cámara de senadores. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”<sup>678</sup>

De lo anterior se observa cómo las reformas del 13 de noviembre de 1874 tuvieron un impacto directo en el sistema de responsabilidad que estableció el texto original de la Ley Fundamental de 1857, recordemos que, en principio, el procedimiento era sustanciado por la Cámara de diputados como órgano político de acusación, y después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaría sentencia (*órgano jurisdiccional*). Así, con las reformas se reinstaló el Senado, y procesalmente, este último vino a ocupar las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano político de sentencia.

Para finales del periodo de Lerdo de Tejada se comenzaron a formar en México nuevos levantamientos armados, esta vez en contra de la reelección presidencial, José Luis Soberanes Fernández nos ilustra; “En 1876, durante el gobierno de Lerdo de Tejada se levantó en armas el general Fidencio Hernández, con el *Plan de Tuxtepec*, el cual apoyaba la causa del general Porfirio Díaz, quien pocos días después pronunció el *Plan de Palo Blanco*, que lo habría de llevar al poder y que tenía como objeto reformar la Constitución para evitar la reelección del presidente de la República y de los gobernadores de los estados, debido al intento de reelección por parte de Lerdo de Tejada.”<sup>679</sup>

Explica el Dr. José Luis Soberanes Fernández que; “Durante el régimen de Porfirio Díaz, que comenzó en 1876 y concluyó en 1910 —periodo que incluye la presidencia de don Manuel González de 1880 a 1884—, hubo reformas Constitucionales de 1857 que se refirieron a dos grandes cuestiones: la regulación de la reelección del presidente y su sucesión, y por otro lado la atribución a la Federación de numerosas competencias estatales que se dieron para que se produjese el desarrollo económico.”<sup>680</sup>

Para finales del gobierno del presidente Díaz el sistema de responsabilidad de la Ley Fundamental de 1857, volvería a sufrir otras modificaciones mediante decreto de reformas, adiciones y supresiones del 6 de mayo de 1904. De esta manera, se derogaban las fracciones XXXI y XXXII del artículo 72 y se reformaban los artículos 72, inciso A, 74, 78, 79 a 84, inclusive la primera parte del 103 de la Ley Suprema.<sup>681</sup> Este último, el artículo 103 estaba relacionado con nuestro tema y su reforma fue para incorporar una antigua figura que había sido derogada de la Carta de 1857 por tratarse de una institución que causó diversos daños al sistema político mexicano.

---

<sup>678</sup> *Ibidem*, pp. 704-705.

<sup>679</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 179.

<sup>680</sup> *Idem*.

<sup>681</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 714.

Nos referimos a la vicepresidencia de la República y que Díaz había traído a la realidad jurídica para perpetuarse en el poder, junto a otras instituciones como el caso de la *reelección presidencial*. La reforma en cuestión establecía lo siguiente:

Constitución Política de 1857 (*Adiciones y reformas de 6 de mayo de 1904*):

**Artículo 103.**— Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los Gobernadores de los Estados son responsables por infracción de la Constitución y leyes federales. El Presidente y el Vicepresidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.<sup>682</sup>

La reforma únicamente tuvo como objeto incorporar la figura en cuestión al sistema político y desde luego, al régimen de responsabilidad. En el fondo, las reformas venían siendo en su conjunto, una serie de instrumentos jurídicos empleados por el presidente Díaz para mantenerse en el poder, principalmente la figura de la reelección presidencial, misma que veremos más adelante.

Para principios del siglo XX, México experimentaría otro período de gran agitación y efervescencia política. La crisis causada por la permanencia en el poder del presidente Díaz, y la enorme desigualdad económica entre clases, y otros factores, motivaron numerosos movimientos armados en defensa de los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, abanderado por el principio de la *no reelección*, así, estallaba de esta manera la *Revolución Mexicana*.

---

<sup>682</sup>*Ibidem*, p. 716.

## Capítulo IV

### El juicio político en el México del siglo XX; La revolución se hizo Constitución

**SUMARIO:** 4.1. Revolución y Constitución de 1917. 4.2. El sistema de responsabilidad política de 1917. 4.2.1. La inviolabilidad por opiniones y el fuero político en la Ley Fundamental de 1917. 4.2.2. El juicio político y desafuero en la Ley Fundamental de 1917. 4.3. El procedimiento del juicio político y desafuero de 1917. 4.3.1. La declaración de procedencia o desafuero. 4.3.2. El juicio político.

### INTRODUCCIÓN

Los liberales habían hecho prevalecer sus ideas materializadas en la Constitución Federal de 1857, y que vino a ser, el producto de la revolución de Ayutla. Pero los conservadores no estaban dispuestos a ceder fácilmente a sus privilegios. La lucha se trasladaría del recinto parlamentario al campo de batalla, y una vez jurada la Carta de 1857, ésta última sería desconocida por el general Félix Zuloaga mediante el *Plan de Tacubaya* del 17 de diciembre del mismo año, desde luego, por considerarla contraria a los intereses del grupo conservador, apoyados por los militares y el clero.

Por aquellos días Comonfort había sido nombrado presidente electo democráticamente, sin embargo, al proclamar el referido plan desconocería su propio gobierno causando una crisis política en México. Derivado de lo anterior, se formaron dos gobiernos; el conservador liderado por Félix Zuloaga, más tarde sustituido por Miramón y por otra parte, el gobierno liberal de Benito Juárez emanado del mecanismo de sucesión de la Constitución de 1857, estallando con ello, la *Guerra de Reformas*.<sup>683</sup>

Las reformas emprendidas durante el gobierno itinerante de Juárez serían el catalizador ideológico para promover el cambio que durante años formaba parte de la agenda liberal. Afirma Reyes Heróles que; “La Reforma restableció los ánimos de restauración constitucional y al ampliar la órbita liberal de ésta, estimuló la lucha y dio incentivos para el triunfo...”,<sup>684</sup> y en efecto así fue.

Juárez canalizaría la fuerza moral e ideológica del movimiento para imponer el Estado de Derecho, y seguido a diversas batallas entraría victorioso a la capital el 11 de enero de 1861. Había derrotado a los conservadores en la *Guerra de los Tres Años*, restaurado el orden constitucional de 1857 y promulgado las *Leyes de Reforma* con un gobierno itinerante.

Pero los conservadores no se conformaron con la derrota y acudieron ante Napoleón III solicitando su apoyo para efecto de establecer una monarquía en México. En estas condiciones el emperador francés elegiría a Maximiliano de Habsburgo aprovechando sus planes imperialistas —según Patricia Galeana—<sup>685</sup> y la ocupación que había efectuado a nuestro país, justificada en la suspensión del pago por adeudos.

<sup>683</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del dere...cit.*, p. 174.

<sup>684</sup>Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, p. 239.

<sup>685</sup>Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 288.

En plena intervención francesa e instaurado el Imperio de Maximiliano, Juárez y otros liberales emprenderían una campaña militar y política desde su exilio para restablecer el orden constitucional. Gracias a la salida del ejército francés y los triunfos militares de algunos patriotas republicanos, entre ellos; Porfirio Díaz en *Miahuatlán* y *La Carbonera*, Ramón Corona en Mazatlán, Escobedo en Zacatecas, y el sitio de Querétaro, en este último caería prisionero Maximiliano; y seguido al fallo de un tribunal —a petición de Juárez—, sería fusilado en el cerro de las Campanas junto a los conservadores Miramón y Mejía, el 19 de junio de 1867.

Había triunfado la revolución después de la odisea liberal, facilitando a Juárez restaurar su gobierno por segunda ocasión, primero al vencer a los conservadores en la *Guerra de Reformas* y después al Imperio de Maximiliano de Habsburgo. Es así que en medio de la secularización social se inició la reconstrucción del país con la aplicación práctica de las *Leyes de Reforma*, al tiempo que ocurría la reelección del *Benemérito de las Américas* y de Lerdo de Tejada.

Los cambios políticos siguieron con la inesperada muerte de Juárez el 18 de julio de 1872, lo que permitió a Lerdo de Tejada ocupar el cargo de manera interina al ser presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y después, por voluntad popular al vencer democráticamente en elecciones al general Porfirio Díaz, ya para finales de su gobierno, inició el proceso de renovación de los poderes. Huelga lo anterior, Tuxtepec sería el motivo para desconocer al gobierno de Lerdo de Tejada, y más tarde, seguido a diversos movimientos armados encabezados por el general Díaz, llegaría al poder en 1876, manteniendo su régimen hasta el año de 1910.

#### 4.1. Revolución y Constitución de 1917

En ningún momento de la historia reciente de nuestro país México había alcanzado niveles tan elevados de desarrollo económico e industrial, sin embargo, tal prosperidad sólo era en beneficio de una minoría que gobernaba bajo un régimen de explotación, miseria y la supresión práctica de los derechos fundamentales.

John Kenneth Turner en *México Bárbaro* nos describe el sistema jurídico y político de aquellos días; “[E]l verdadero México es un país con una Constitución y leyes escritas tan justas en general y democráticas [...]; pero donde ni la Constitución ni las leyes se cumplen. México es un país sin libertad política, sin libertad de palabra, sin prensa libre, sin elecciones libres, sin sistema judicial, sin partidos políticos, sin ninguna de nuestras queridas garantías individuales, sin libertad para conseguir la felicidad.”<sup>686</sup>

Nuestro autor concluiría que la desigualdad social era a causa de una crisis de derechos fundamentales, al expresar lo siguiente; “Encontré que México es una tierra donde la gente es pobre porque no tiene derechos; donde el peonaje es común para las grandes masas y donde existe esclavitud efectiva para cientos de miles de hombres.”<sup>687</sup> En el mismo sentido que Turner podemos afirmar que el periodo porfirista

---

<sup>686</sup>Kenneth Turner, John, *México Bárbaro*, 20a. ed., México, Porrúa, 2018, p. 1.

<sup>687</sup>*Idem.*

se caracterizó por la falta de aplicación práctica del derecho, si bien es cierto que, el sistema político del texto original de 1857 había sido alterado, también lo era que las disposiciones en materia de derechos humanos continuaban vigentes y sin modificaciones sustanciales. En este periodo de simulación democrática y que conocemos como porfiriato, el poder político había sobrepasado la norma, las instituciones se habían debilitado y en la práctica, los mecanismos y controles constitucionales de 1857 perdieron toda eficacia para reestablecer el orden legal.

De esta manera los contrapesos de la parte Legislativa y Judicial se volvieron obsoletos frente al poder avasallador del Ejecutivo, el cual no tenía un control. Para ello, la dictadura ocupó mucho más que un sustento teórico y filosófico. Así, paralelo a un desarrollo industrial sostenido fue indispensable el fundamento jurídico. Lo que motivó al presidente Porfirio Díaz a realizar una serie de reformas a la Ley Fundamental de 1857 —todavía vigente—, encaminadas a legitimar su régimen y mantenerse en el poder mediante la figura jurídica de *la Reelección Presidencial*.

Aquí debemos mencionar que el artículo 78 de la Constitución Política de 1857 regulaba el periodo que ejercería el ejecutivo federal —duración en el poder—, sin que a propósito, estableciera permisión o restricción sobre la figura en cuestión.<sup>688</sup> Aprovechando el vacío legal el presidente Díaz implementó durante su mandato una serie de reformas y adiciones al artículo 78 constitucional,<sup>689</sup> las cuales permitieron en el fondo afianzar su permanencia en el poder hasta el año 1911. Dichas reformas constitucionales son las siguientes:

*Constitución Política de la República Mexicana de 1857*<sup>690</sup>

Texto original de 1857	Reforma de 5/05/1878	Reforma de 21/10/1887
<p><b>Artículo 78.</b>— El presidente entrará á ejercer sus funciones el primero de Diciembre y durará en su encargo cuatro años.</p>	<p><b>Artículo 78.</b>— El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre y durará en él cuatro años, <i>no pudiendo ser reelecto para el período inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.</i> [Énfasis propios]</p>	<p><b>Artículo 78.</b>— El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1° de diciembre, y durará en él cuatro años, <i>puediendo ser reelecto para el período constitucional inmediato;</i> pero quedará inhábil en seguida, para ocupar la presidencia por nueva elección, <i>a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años,</i> contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones. [Énfasis propios]</p>

<sup>688</sup>Constitución Política de 1857, artículo 78; “El presidente entrará á ejercer sus funciones el primero de Diciembre y durará en su encargo cuatro años.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 620.

<sup>689</sup>Reformas y adiciones al artículo 78 Constitucional de 1857 de fechas; 5 de mayo de 1878, 21 de octubre de 1887, 20 de diciembre de 1890 y 6 de mayo de 1904. *Idem.*

<sup>690</sup>Nota. El cuadro es de elaboración propia con información tomada de Tena Ramírez, Felipe,

Haciendo un breve análisis del texto original del artículo 78 de la Ley Suprema de 1857, podemos observar que no regulaba la figura en cuestión, sin embargo, gracias a la reforma y adición del 5 de mayo de 1878, la *Reelección Presidencial* sería permisible a condición de un periodo de cuatro años posteriores de haber dejado el cargo. Nueve años más tarde, la reforma del 21 de octubre de 1887 permitió la reelección consecutiva ayudando al presidente Díaz a mantenerse en el poder. Con relación a las reformas a la ley, Emilio Rabasa menciona que “[la] Constitución inicial de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre. . .”.<sup>691</sup>

Para principios de 1900 poco quedaba del “*héroe de la Carbonera*”.<sup>692</sup> Las ambiciones políticas de Díaz se sobrepusieron a los principios y al discurso que lo llevaron al poder, debemos recordar que algunos años antes se había pronunciado mediante el llamado *Plan de Tuxtepec*, luchando valerosamente en contra de los excesos de la dictadura del general Santa Anna, y después, en oposición a la renovación de Lerdo de Tejada, irónicamente, en defensa de la *no reelección*.

A finales del régimen de Díaz la oposición política fue severamente reprimida, e incluso, muchos de ellos fueron exiliados como los hermanos Flores Magón. Narra el periodista John Kenneth Turner, en su obra *México Bárbaro*; “Ricardo Flores Magón y sus hermanos Jesús y Enrique, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera, Manuel Sarabia y muchos otros pasaron meses en la cárcel por publicar periódicos de oposición; otros más fueron asesinados. [. . .] Una vez que por medio del asesinato, la cárcel y otras incontables formas de perseguir, la organización liberal fue destruida por el Gobierno de México, los dirigentes que todavía conservaban la vida y la libertad huyeron a los Estados Unidos, donde establecieron su cuartel general.”<sup>693</sup>

Es incuestionable que durante el periodo porfirista la oposición política fue severamente reprimida por el dictador. Y los pocos que lograron escapar habían huido hacia el extranjero, principalmente a los Estados Unidos, y desde ahí, comenzaron a difundir sus ideas. Uno de ellos fue el *Programa del Partido Liberal Mexicano* publicado en San Luis Misuri, a través del periódico *Regeneración* el 1 de julio de 1906. El documento fue firmado por Ricardo Flores Magón como presidente del Partido Liberal Mexicano, bajo la frase; *REFORMA, LIBERTAD Y JUSTICIA*.<sup>694</sup>

El programa estaba compuesto por 52 puntos que esbozaban importantes reformas constitucionales, destacando entre ellas; la reducción del periodo presidencial a 4 años, la supresión de la *reelección presidencial*, la inhabilitación de la vicepresidencia o cualquier cargo que permitiera saltar al Ejecutivo Federal,<sup>695</sup> la abolición

---

*op. cit.*, pp. 620-708.

<sup>691</sup>Rabasa, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 82.

<sup>692</sup>El general Porfirio Díaz triunfó en la Batalla de la Carbonera, Oaxaca, librada el 18 de octubre de 1866, durante la segunda intervención francesa en México. Más tarde, Rabasa lo apodó; “*el héroe de la Carbonera*” en su obra; *Historia de las Constituciones mexicanas. Ibidem*, p. 81.

<sup>693</sup>Kenneth Turner, John, *op. cit.*, p. 137.

<sup>694</sup>De igual forma por Juan Sarabia con calidad de vicepresidente, Antonio I. Villarreal como secretario, Enrique Flores Magón de tesorero, y primero y segundo vocal (*en ese orden*); el Prof. Librado Rivera y Manuel Sarabia.

<sup>695</sup>La vicepresidencia de la República fue un cargo público que el general Porfirio Díaz restauró

de la pena de muerte con salvedad de la traición a la patria y un ambicioso plan de inclusión de derechos sociales en la Ley Fundamental de 1857. En lo que compete a nuestro tema el programa del Partido Liberal Mexicano contemplaba en el numeral “7. Agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delincuentes.”<sup>696</sup>

Para 1907, el viejo sistema había sufrido un desgaste por su prolongada permanencia en el poder, de ahí que, “...el régimen de Díaz padecía divisiones internas, principalmente la pugna entre los ‘científicos’, encabezados por José Yves Limantour, y la del grupo encabezado por Bernardo Reyes, originada por el deseo de ambos de quedarse con el cargo de presidente debido al inminente retiro del general Díaz por su avanzada edad.”<sup>697</sup>

Al respecto, el Dr. José Ma. Luján agrega; “Pero, en realidad lo que tenía mayor importancia en 1908, era que Díaz tendría 80 años. El régimen estaba carcomido, se caía, no de ineficacia, no de ineptitud, sino de falta de transformación, Díaz había cambiado el país; Díaz había hecho la paz, y en los 30 años de pacífico gobierno, habían surgido nuevos hombres, nuevas tendencias, nuevas ambiciones; un México nuevo en suma, distinto por completo al México de la Chinaca.”<sup>698</sup>

“El Partido Antirreleccionista sufrió un colapso...”<sup>699</sup> —menciona José Ma. Luján—, al tiempo que, a lo largo y ancho del país se comenzaron a formar numerosos clubes a favor de la renovación política.

La crítica comenzó. Y la opinión pública nacional e internacional se cuestionaba; ¿quién sería el nuevo presidente de México? De esta manera; “Los acreedores de México preguntaron desde sus oficinas en Nueva York, París o Londres, qué perspectivas políticas había para el futuro; y los abogados de las compañías extranjeras, remitieron a sus poderantes largos pliegos con lucubraciones, generalmente líricas, acerca del futuro político de México.”<sup>700</sup>

Para proyectar una imagen de unidad con un gobierno democrático y transparente, el presidente Díaz aceptó una entrevista con el periodista norteamericano James

---

durante los últimos años de su dictadura, mediante la reforma Constitucional a los artículos 78, 79 y 80, del 6 de mayo de 1904. Cabe mencionar que en el texto original de la Ley Fundamental de 1857, el cargo en cuestión fue suprimido por el Constituyente del 56 al considerarlo como peligroso para el sistema político mexicano, en virtud de que había sido empleado para saltar a la máxima magistratura mediante la traición, movimientos armados y golpes de estado. La reforma en cuestión, no solamente restauraba el cargo en comento, sino que, además, extendió el periodo Presidencial de 4 a 6 años, y en caso de ausencia temporal o definitiva del titular del Ejecutivo, sería suplido por ministerio de ley por el vicepresidente de la República, esto mientras duraba la licencia, o de ser absoluta, hasta finalizar el cargo (*artículos 78, 79 y 80*). [Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 715.]

<sup>696</sup> *Ibidem*, p. 728.

<sup>697</sup> Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, p. 181.

<sup>698</sup> *Entrevista Díaz-Creelman*, ed. Facsimilar, trad. de Mario Julio del Campo, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Historia - Dirección General de publicaciones, 1963, p. 6.

<sup>699</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>700</sup> *Idem*.

Creelman el 17 de febrero de 1908 —según Rabasa—<sup>701</sup>, realizada en el Castillo de Chapultepec, despacho oficial del presidente.

A la luz de la entrevista, con gran elocuencia el periodista destacaba los logros durante el gobierno de Díaz, incluso en la nota lo calificaría como un héroe moderno; “*EL PRESIDENTE DÍAZ. Héroe de las Américas*”.<sup>702</sup> Pero, además de las adulaciones sostiene una fuerte crítica en torno al futuro democrático del país, a lo que Díaz le responde; “He esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparada para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin interferir con el progreso del país. Creo que, finalmente, ese día ha llegado.”<sup>703</sup>

Más peligroso sería que, a manera de presentación de la nota periodística el editor afirmara lo siguiente; “A través del señor Creelman el presidente anuncia su irrevocable decisión de retirarse del poder y predice un pacífico futuro para México bajo instituciones libres. Es esta la historia del hombre que ha construido una nación.”<sup>704</sup>

La entrevista Díaz–Creelman se publicó en el mes de marzo de 1908 a través de *Pearson’s Magazine* en Estados Unidos, misma que en pocos días, fue inmediatamente traducida y publicada en todo el territorio nacional por *El Imparcial*, causando el efecto contrario al esperado por el presidente Díaz.

El Dr. José Ma. Luján reconoce la importancia de la entrevista y los efectos políticos que tuvo previo al estallido de la Revolución, citamos textualmente; “La mayoría de los autores que escriben acerca de la última parte del porfirismo o de los inicios de la Revolución dan una extraordinaria importancia a la efervescencia política que provocó la entrevista Días–Creelman. Y en efecto, así fue.”<sup>705</sup>

Durante el transcurso de ese año, y a causa de las declaraciones de Díaz en el *Pearson’s Magazine*, un ingeniero de nombre Francisco I. Madero oriundo de Coahuila saltaría al escenario político nacional con la publicación de su obra *La sucesión presidencial en 1910*, en el año de 1908. Otro golpe al régimen despótico.

El manifiesto era la protesta enérgica contra la dictadura. Así, Madero expone los riesgos del poder absoluto y concluye “[que] la patria está en peligro y para salvarla es necesario el esfuerzo de todos los buenos mexicanos.”<sup>706</sup> En suma, junto a la entrevista Díaz–Creelman fueron motivo de gran agitación política entre los círculos de intelectuales de la época, líderes de clubes y partidos de oposición que en ese momento convergen hacia la democracia.

1910 sería año de elecciones presidenciales en nuestro país. Por lo que no resultaba novedoso que don Porfirio Díaz se volviera a postular como candidato a la presidencia de la República, tal y como ocurrió durante aquel año de comicios.

---

<sup>701</sup>Rabasa, Emilio, *Historia de las Constitu...cit.*, p. 83.

<sup>702</sup>El título de la nota periodística fue; “*EL PRESIDENTE DÍAZ. Héroe de las Américas.*” *Entrevista Díaz-Creelman, op. cit.*, p. 9.

<sup>703</sup>*Ibidem*, p. 13.

<sup>704</sup>*Ibidem*, p. 9.

<sup>705</sup>*Ibidem*, p. 5.

<sup>706</sup>Madero, Francisco Ignacio, *La sucesión presidencial en 1910*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2012, p. 321.

Las elecciones federales de 1910 serían contendidas por dos grupos políticos, el primero fue el partido del régimen del general Díaz o Partido Nacional Reeleccionista (PNR), y por otra parte, el Partido Nacional Antirreeleccionista (PNA) de Francisco I. Madero, fundado un año antes con motivo de las elecciones. Las elecciones primarias tuvieron lugar el 26 de junio de 1910, resultando electo Díaz, ante este hecho Madero no reconoció la derrota en los comicios, y como resultado de ello, proclamó el *Plan de San Luis Potosí*. Menciona Emilio Rabasa en *Historia de las Constituciones mexicanas*, las consecuencias políticas de las elecciones:

Ante la reelección de Díaz, Madero expidió, el 5 de octubre de 1910, *el Plan de San Luis Potosí*, por el que declaraban nulas las elecciones que se habían realizado en junio y julio de ese año, las de presidente, vicepresidente, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y diputados y senadores; desconocía el gobierno del general Díaz, asumía —Madero— la presidencia provisional y el 20 de noviembre, “de las seis de la tarde en adelante todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan” (punto 7° del Plan).<sup>707</sup>

Es así que el 20 de noviembre de 1910 inició el movimiento armado de la *Revolución Mexicana*, que para marzo de 1911, ya se había expandido en todo el país. Y con la toma de Ciudad Juárez por los revolucionarios —la única batalla formal según Rabasa—<sup>708</sup>, el gobierno de Díaz y los insurrectos suscribieron los tratados de paz en el referido lugar de fecha 21 de mayo de 1911. Entre los términos se acordó la renuncia del general Porfirio Díaz, la que fue presentada más tarde y aceptada por el Congreso, el 25 de mayo de 1911.

Además de la renuncia de Díaz se pactó el nombramiento de Francisco León de la Barra como presidente interino, mismo que sería encargado de convocar y organizar las elecciones presidenciales. Se había arrebatado el poder al general Díaz, y a su salida, se llevaron a cabo elecciones extraordinarias en dos momentos; las primarias del 1 de octubre de 1911, donde resultó vencedor Francisco I. Madero como presidente de la República, mientras que las secundarias se celebraron el 15 de octubre del mismo año, siendo electo José María Pino Suárez como vicepresidente.

Emilio Rabasa comenta al respecto; “La dictadura pertenecía al pasado, y libremente, se creyó, el pueblo podría elegir a sus gobernantes. Sin embargo, Madero que sería el primer presidente emanado de la Revolución, también sería... ¡su primer sacrificado!”<sup>709</sup> En efecto, su gobierno duró poco más de un año, ya que tan pronto inició surgieron nuevos movimientos al interior del país, por ejemplo; el Zapatista en el Estado de Morelos, que exigía la reforma agraria, proclamando más tarde el *Plan de Ayala* del 28 de noviembre de 1911, y al norte de México, estallaba el movimiento rebelde del general Orozco.

---

<sup>707</sup>Rabasa, Emilio, *Historia de las Consti...cit.*, p. 84.

<sup>708</sup>*Idem.*

<sup>709</sup>*Idem.*

La realidad social estaba transformando el panorama político de México. Así, el 9 de febrero de 1913 un grupo de militares comandados por el general Manuel Mondragón se levantaron en armas en la capital para liberar a los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz, quienes estaban presos por insurrectos. Más tarde, en plena revuelta, "...el primero de ellos murió al tratar de tomar el Palacio Nacional y el segundo pactó con Victoriano Huerta el fin del régimen de Madero."<sup>710</sup>

Traicionados Madero y Pino Suárez, fueron hechos prisioneros y obligados a renunciar a sus cargos, seguido a una serie de movimientos políticos desleales entre Pedro Lascurain y el general Victoriano Huerta. Explica José Luis Soberanes Fernández en *Historia del Derecho Mexicano* que; "Entonces fue nombrado presidente el secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Lascurain, quien inmediatamente nombró secretario de Gobernación a Victoriano Huerta y renunció inmediatamente a la presidencia, con lo cual Huerta asumió la presidencia."<sup>711</sup>

Huerta asumió el poder el 19 de febrero de 1913 y unos días más tarde, ordenó la muerte de Madero y Pino Suárez, lo que la historiografía mexicana reconoce como *La Decena Trágica*, de esta manera se ponía fin al movimiento maderista.<sup>712</sup>

La Revolución Mexicana continuó su rumbo. En respuesta a la ejecución de Francisco I. Madero y al ascenso ilegítimo de Victoriano Huerta, el gobernador del Estado de Coahuila don Venustiano Carranza suscribió el *Plan de Guadalupe* el 26 de marzo de 1913,<sup>713</sup> por virtud del cual, desconoció a Huerta como presidente de la República.<sup>714</sup>

El ex presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado comenta en *Estudios de Derecho Constitucional*, el impacto que tuvo "[el] Plan de Guadalupe, que dio nacimiento al movimiento constitucionalista, no fue un documento ideológico, sino meramente tácito. Declaró el desconocimiento de los poderes federales, así como de los gobiernos locales que reconocieran a las autoridades usurpadoras, previó la organización del ejército constitucionalista bajo el mando de Carranza, y estableció los procedimientos destinados a restablecer el orden constitucional legítimo."<sup>715</sup>

La proclamación del *Plan de Guadalupe* sería un punto de inflexión en la historia nacional, por una parte se desconoció al régimen golpista de Huerta, y por otra, se restauró el orden constitucional de 1857 con apoyo de un cuerpo militar formado por el Primer Jefe Venustiano Carranza, y que denominó; *Constitucionalista*, para subrayar tácitamente su propósito —en palabras de Miguel de la Madrid—. <sup>716</sup> Carranza había logrado su propósito y en palabras de Felipe Tena; "La Revolución tomó el

---

<sup>710</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Historia del Dere...cit.*, p. 182.

<sup>711</sup>*Ibidem*, p. 183.

<sup>712</sup>Francisco I. Madero y José María Pino Suárez, fueron asesinados el 22 de febrero de 1913.

<sup>713</sup>Firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 744-745.

<sup>714</sup>Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, artículo 1; "Se desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República." *Ibidem*, p. 744.

<sup>715</sup>Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 33.

<sup>716</sup>*Idem*.

nombre de ‘Constitucionalista’, porque se proponía restaurar el orden constitucional, cuya ruptura se atribuía a Huerta.”<sup>717</sup>

Es así que el ejército constitucionalista inició su camino hacia la toma de la Ciudad de México, y después del triunfo en Zacatecas, Victoriano Huerta finalmente renunció a la presidencia el 15 de julio de 1914. Como consecuencia de la renuncia de Huerta, en su lugar sería nombrado presidente provisional a don Francisco S. Carbajal, quien fungía como secretario de Relaciones Exteriores en aquel momento.

Tan pronto tomó el cargo inició las negociaciones con el ejército constitucionalista del Primer Jefe, a fin de establecer los términos de la rendición, la disolución del ejército federal y la entrega de la capital mediante los *Tratados de Teoloyucan* del 13 de agosto de 1914.<sup>718</sup> Para octubre del mismo año, en Aguascalientes se celebró una convención de jefes revolucionarios donde se designó como presidente a don Eulalio Gutiérrez, sin embargo, no sería aceptado por Carranza, lo que causó una disputa entre este último y los generales Francisco Villa y Emiliano Zapata.

Explica Oscar Cruz Barney en *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, que; “Una vez reducidos los villistas y los zapatistas en 1916, Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916 el decreto por el que reformaba el *Plan de Guadalupe*, y convocó a elecciones para un congreso Constituyente que reformaría la Constitución vigente, integrado por representantes de los estados en proporción a la población, de acuerdo con la *Constitución de 1857*.”<sup>719</sup>

Más tarde, “el C. Carranza, Primer Jefe encargado del Poder Ejecutivo de la nación, expidió el decreto fechado el 21 de septiembre de 1916 convocando al Congreso Constituyente cuyas elecciones deberían celebrarse el 22 de octubre y el 20 de noviembre las juntas preparatorias para la revisión de las credenciales y el día primero de diciembre deberían dar principio las sesiones del expresado Congreso, que debería reunirse en la ciudad de Querétaro,<sup>720</sup> declarada previamente capital de la República.”<sup>721</sup>

Siguiendo con el *Plan de Guadalupe* reformado de 14 de septiembre de 1916 y la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de fecha 19 de septiembre del mismo año, el Congreso “. . . se instaló formalmente en la ciudad de Santiago de Querétaro, Querétaro, el 1o. de diciembre de aquel año, en el Teatro de Iturbide y sus sesiones duraron hasta el 31 de enero de 1917 cumpliendo cabalmente con el tiempo previsto en el artículo 5o. del decreto de reformas, *id est*, no exceder

---

<sup>717</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 806.

<sup>718</sup>El tratado fue firmado sobre el camino Nacional de Cuautitlán a Teoloyucan, el 13 de agosto de 1914, suscrito por el general Álvaro Obregón en representación del ejército constitucionalista, por el ejército federal; el G. A. Salas y por la armada nacional; el vicealmirante O. P. Blanco.

<sup>719</sup>Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Educación Pública – Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM) – Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. XVII.

<sup>720</sup>Mediante decreto de 2 de febrero de 1916, el Primer Jefe declaró de forma provisional a la ciudad de Santiago de Querétaro, como la Capital de la República.

<sup>721</sup>Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917. Con la reseña gráfica Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917*, México, Editorial Gupy S.A., 1985, p. 19.

de más de dos meses.”<sup>722</sup> Al interior del Teatro Iturbide —ahora de la República—, siendo las dos de la tarde del 31 de enero de 1917, después de ser aprobada la constitución y cumpliendo con todas las formalidades que la misma exigía, se llevó a cabo la ceremonia solemne de firma de la Ley Suprema de la Unión. Y una vez firmado el documento, a las cuatro de la tarde de ese día, el presidente del Congreso Luis Manuel Rojas protestó cumplir y hacer cumplir la constitución, y acto seguido, pasó a tomar juramento a los demás diputados del Congreso. Al recinto arribó un tiempo más tarde el Primer Jefe Venustiano Carranza, quien pronunció el siguiente discurso:

Las reformas que esta honorable Asamblea realizó hoy en las instituciones políticas del pueblo mexicano, expresadas por un sentimiento de alto patriotismo y de profundo conocimiento de las necesidades que durante un largo período de tiempo han afligido a la nación, nos permitirán hacer en lo futuro un ensayo sincero, honrado y decidido por la implantación en nuestros usos y costumbres de las instituciones libres, a la sombra de los que podremos todos gozar de una libertad amplia mediante la igualdad de todos los mexicanos ante la ley, para poder convivir en provechosa armonía, en busca del desarrollo de nuestras facultades, y el fomento y aprovisionamiento de todas las riquezas que tiene nuestro suelo privilegiado.<sup>723</sup>

Por último, siguieron las palabras del diputado Hilario Medina:

Nosotros, que hemos comprendido acaso hasta un poco más lejos, porque indudablemente nuestro patriotismo nos ha inspirado hasta dónde debe llegar la obra, seguramente que debemos afirmar, debemos creer, que todavía los cañones mexicanos podrán lanzar al aire sus hurras de victoria, la guerra y la gloria para el pueblo, porque acaso tengamos todavía que defender esta Constitución; y si tuviéramos que atravesar otra vez por el doloroso camino, como lo hizo la Constitución de 57, yo os exhorto, señores, a que vosotros hagáis la obra que podáis hacer, puesto que ya habéis protestado hacerla respetar. Yo os exhorto a repartir, como he dicho, la semilla de la revolución hecha ley, y a hacer que todos y cada uno de nuestros conciudadanos la sienta, la viva, la comprenda y la respete. He dicho.<sup>724</sup>

Al culminar el emotivo discurso, un estruendo de aplausos inundó al recinto, acto seguido, el Primer Jefe don Venustiano abandonó el salón para dar lugar a la participación del Sr. Lizardi, lo que se aprecia de las siguientes líneas:

<sup>722</sup>Hernández, María del Pilar, *El Poder Judicial Federal en México: dimensión histórica e institucional en los debates de 1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, p. 3.

<sup>723</sup>Sesión solemne de clausura del Congreso Constituyente efectuada en el Teatro Iturbide la tarde del miércoles 31 de enero de 1917, discurso de Venustiano Carranza Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México - Secretaría de Cultura, 2016, t. III, p. 660.

<sup>724</sup>Sesión Solemne de Clausura del Congreso Constituyente efectuada en el Teatro Iturbide la tarde del miércoles 31 de enero de 1917. *Ibidem*, p. 663-664.

—**El C. secretario Lizardi:** La Presidencia suplica a los ciudadanos diputados permanezcan en sus asientos.

El acta de la presente sesión dice así: (Leyó).

Está a discusión. ¿No hay quien haga uso de la palabra? En votación económica, ¿se aprueba? (Voces: ¡Sí! ¡Sí!). Aprobada.

—**El C. presidente:** Hoy, 31 de enero de 1917, clausura el honorable Congreso Constituyente su período único de sesiones. (Aplausos ruidosos). Gritos de ¡Viva la revolución! ¡Viva Carranza! ¡Viva el Congreso Constituyente!<sup>725</sup>

Finalmente el diputado Luis Manuel Rojas investido con el carácter de presidente del Congreso Constituyente declaró clausurado el periodo único de sesiones el 31 de enero de 1917. “Cinco días, después, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, Carranza emitió el decreto promulgatorio de la nueva constitución...”<sup>726</sup> el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1 de mayo siguiente.

#### 4.2. El sistema de responsabilidad política de 1917

Para comprender mejor estas instituciones debemos cuestionarnos; ¿cuál era su diseño institucional?, ¿en qué casos era procedente el juicio político y la declaración de procedencia?, ¿cómo se sustanciaban dichos procedimientos? y no menos importante, ¿cuáles eran sus efectos jurídicos? Es preciso mencionar que el juicio político y desafuero eran dos procedimientos seguidos en forma de juicio sustanciados por un órgano legislativo —o parlamentario según el caso—, al mismo tiempo conviene señalar que el control del poder en nuestro país, era ejercido por el Congreso de la Unión.

La Dra. Carla Huerta Ochoa define al referido medio de control político en los siguientes términos; “El control parlamentario [**Legislativo en México**] es un control político tanto del gobierno como de los detentadores del poder que efectúa el parlamento [**Congreso de la Unión en nuestro país**]. Es un control horizontal de tipo interórganico que se ejerce ya sea mediante la cooperación de órganos estatales, o con la intervención discrecional de un detentador de poder constitucional. Se trata de un control contenido en la Constitución que tiene como fin restringir y limitar el ejercicio del poder político.”<sup>727</sup> [Énfasis propios]

Es horizontal debido a que frena las posibles desviaciones del poder político de los funcionarios de la parte Ejecutiva, Judicial y así misma (*Legislativa*), en una relación de igualdad de sus órganos, aunque ciertamente cada una tenía diversas facultades y competencias, partiendo de la división teórica del poder para su ejercicio, y del principio de los pesos y contrapesos (*equilibrio del poder*).

<sup>725</sup>Sesión Solemne de Clausura del Congreso Constituyente efectuada en el Teatro Iturbide la tarde del miércoles 31 de enero de 1917. *Idem*.

<sup>726</sup>Fierro, Ana Elena, *op. cit.*, p. 9.

<sup>727</sup>Carla, Huerta, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 112.

Para Diego Valadés en su trabajo de investigación *El control del poder*, menciona que; “La idea de control político comprende los siguientes elementos: a) normas jurídicas, b) acciones jurídicas, c) acciones políticas, d) equilibrio institucional, e) atribuciones constitucionales, que incluyen facultades y obligaciones, f) eficiencia institucional, y g) efectividad institucional.”<sup>728</sup>

Ciertamente, el sistema de responsabilidad del texto original de la Constitución Federal de 1917 atendía a los mismos propósitos citados por Diego Valadez, y que al respecto, estaba contenido en los artículos 61, 74, 76, 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114, dicho control del poder era ejercido por el Congreso de la Unión como órgano político, mediante las dos instituciones en cuestión.

#### **4.2.1. La inviolabilidad por opiniones y el fuero político en la Ley Fundamental de 1917**

La Ley Suprema promulgada en 1917 al igual que otros ordenamientos jurídicos constitucionales que hemos estudiado, contenía entre sus disposiciones el principio de inviolabilidad por opiniones que manifestasen en el desempeño de sus funciones los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Lo anterior, a propuesta de los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina, es así que la institución jurídica en cuestión fue incluida en el proyecto y en el dictamen del 30 de diciembre de 1916, y que a propósito, refería lo siguiente:

El artículo 61 del proyecto de reformas que establece la inviolabilidad de los senadores y diputados por la manifestación de sus opiniones en el desempeño de sus cargos, *es un precepto universalmente admitido, por estar vinculada en él la garantía de que los representantes del pueblo puedan proponer toda clase de modificaciones a las leyes existentes*. Pues si esta inviolabilidad no existiera cuando un diputado proponga que se reforme una ley y, al efecto, censure la existencia, podría en algún caso tomársele como trastornador del orden público y apologista de un delito. Así, pues, la función legislativa requiere la más completa libertad de los diputados y senadores.<sup>729</sup> [Énfasis propios]

Era evidente que el dictamen exponía los riesgos e implicaciones de dejar a los legisladores sin la protección en cuestión, expuestos a cualquier fuerza fáctica o a merced de los intereses particulares de terceros, a *contrario sensu* se trataba de una garantía de interés público —universalmente admitida—, la cual tenía por objeto otorgar autonomía legislativa.

Finalmente el artículo 61 del dictamen fue aprobado sin discusión y por unanimidad durante la 28<sup>a</sup> sesión ordinaria del 3 de enero de 1917, bajo el mismo numeral y redactado en los siguientes términos:

---

<sup>728</sup>Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 179.

<sup>729</sup>Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. II, pp. 1563-1564.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 61.**— Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.<sup>730</sup>

En la obra publicada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación denominada *El fuero. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*, encontramos la siguiente justificación sobre el tema:

La inviolabilidad o inmunidad del legislador pretende cumplir la función de garantizar su total y absoluta libertad de palabra, no como un derecho subjetivo, sino como un instrumento protector de la integridad de la corporación legislativa; es decir, se trata de un instrumento jurídico del que fue dotado el Poder Legislativo por el Constituyente, pero que se ejerce por los representantes que periódicamente lo conforman. Por tanto, la inviolabilidad es una garantía de orden público que resulta irrenunciable para el legislador.<sup>731</sup>

A la luz de lo anterior la inviolabilidad o inmunidad de los diputados y senadores fue un instrumento jurídico establecido en la Ley Fundamental de 1917, cuyo propósito era garantizar la total libertad de expresión de dichos servidores en el desempeño de sus funciones, y que insistimos, era de gran importancia e interés nacional, en atención a que de los frutos legislativos se alcanzarían leyes más justas.

#### 4.2.2. El juicio político y desafuero en la Ley Fundamental de 1917

En la obra *Y la revolución se hizo Constitución*, José Luis Soberanes Fernández arguye que las instituciones en cuestión sufrieron toda una evolución constitucional desde 1824 hasta la vigente de 1917.<sup>732</sup> Y prosiguió señalando a la letra; “En efecto, en la Constitución de 1824 había una enorme confusión; en la de 1857 hubo un importante esfuerzo, y, podemos decir que quedaron diferenciadas ambas instituciones, resultando una redacción aún perfectible; finalmente, en 1916, el título IV del Proyecto del Primer Jefe, integrado por los artículos 108 a 114, vino a decir lo mismo, pero con mejor técnica jurídica [...]”<sup>733</sup>

Es así que las instituciones del juicio político y el desafuero para los altos funcionarios, se encontraban contenidos en el título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, denominado bajo el título; *De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*. Para Marván Laborde en *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916–1917*, expone que; “Este

<sup>730</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 841.

<sup>731</sup>*El fuero. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano*; 6, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, t. VI, p. 44.

<sup>732</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y la revolución se hizo Constitución*, México, Porrúa, 2016, p. 259.

<sup>733</sup>*Idem.*

Título abarca los artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 del Proyecto de Constitución y también fue objeto de un solo dictamen global, el cual se presentó el 18 de enero y fue discutido y aprobado el domingo 21.”<sup>734</sup> De tal forma que:

En el dictamen la 2<sup>a</sup> Comisión se limitó a explicar las innovaciones que se proponían con respecto a la Constitución de 1857 y sólo los artículos 108, sobre el juicio político y el 109, que reglamentaría el procedimiento de desafuero fueron objeto de discusión y objeciones importantes y, de hecho, fueron aprobados con el rechazo de un tercio o más de los diputados presentes. Los otros cinco artículos de ese título, que establecerían las bases de los procedimientos de acusación, juicio y sanción de los delitos “delitos oficiales” o comunes que cometieran los funcionarios públicos, no fueron objeto de discusión alguna y se aprobaron por unanimidad.<sup>735</sup>

Durante la 48<sup>a</sup> sesión ordinaria del Congreso del 18 de enero de 1917 se dio lectura al dictamen general de las responsabilidades de los funcionarios públicos relativo al título IV del proyecto, la cual contenía la exposición de motivos y los siguientes artículos:

#### TÍTULO CUARTO

**Artículo 108.**— Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

**Artículo 109.**— Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

**Artículo 110.**— No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en

---

<sup>734</sup>Marván Laborde, Ignacio, *Nueva Edición del Diario...cit.*, Tomo II, p. 2213.

<sup>735</sup>*Idem.*

el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

**Artículo 111.**— De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarare por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el acusado es culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que estime convenientes, éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el término que determine la ley. Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso de la Cámara de Diputados, son inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante éste la acusación de que se trate.

**Artículo 112.**— Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

**Artículo 113.**— La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.

**Artículo 114.**— En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.<sup>736</sup>

Es preciso mencionar que durante la 48<sup>a</sup> sesión ordinaria del Congreso de fecha 18 de enero de 1917, se dio lectura por primera vez al dictamen general de las responsabilidades de los funcionarios públicos relativo al título IV del proyecto. Y fue durante la misma sesión, que el diputado David Pastrana Jaimes presentó una iniciativa de adición al capítulo de responsabilidades oficiales que tenía por objeto la creación de un tribunal especial para tal efecto, sin embargo, la propuesta no fue aceptada por los siguientes motivos:

Se recibió por la Comisión una iniciativa del C. diputado David Pastrana Jaimes, sugiriendo la creación de un tribunal especial de responsabilidades. Esto, desde luego, no fue aceptado por la Comisión, en virtud de la imperiosa prohibición de no establecer tribunal especial de ningún género, y porque las razones

---

<sup>736</sup> **Anexo 9.** Dictamen relativo al Título IV, de la Responsabilidad de los funcionarios públicos del 18 de enero de 1917. [Versión completa] *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, pp. 77-78.

que el autor de la iniciativa presenta para fundar ésta, y que son principalmente la de que los tribunales comunes pueden incurrir en lenidad al juzgar a los funcionarios, por espíritu de solidaridad de clase, siendo todos empleados del Poder público, militan también en contra del tribunal especial de responsabilidad, porque éste sería también formado por empleados del Gobierno que, a su vez, sentirían respecto de sus colegas el mismo espíritu de clase que se reprocha a los tribunales en su organización actual.<sup>737</sup>

No obstante lo anterior sería hasta la 54<sup>a</sup> sesión ordinaria celebrada el domingo 21 de enero del mismo año, cuando tuvo lugar la discusión y aprobación del título IV del proyecto, y que era relativa a la responsabilidad de los servidores públicos.

Los artículos 108 y 109 del mencionado dictamen serían los únicos puestos a discusión debido a los alcances que tendrían para el sistema político. Los cuales versaban sobre la responsabilidad constitucional del presidente de la República, de los ministros (*secretarios de Estado*); y sobre la mayoría requerida para procesar a los funcionarios (*desafuero y juicio político*), en tanto que el resto de los artículos del título IV, fueron aprobados sin mayor problema.

Jorge Carpizo en *El presidencialismo mexicano*, menciona con relación a la responsabilidad del titular del Ejecutivo y su control que; “Hay que asentar que la constitución, si bien estructuró un poder ejecutivo fuerte, de ninguna manera lo deseó ilimitado no por encima de la ley; por tanto, el presidente es responsable de ciertos actos ante el congreso. Además, existen en la propia ley fundamental una serie de facultades que pueden ser usadas como controles entre los poderes legislativo y ejecutivo, con el ánimo de lograr un equilibrio entre ellos [...]”<sup>738</sup>

Lo anterior refiriéndose precisamente al juicio de responsabilidad política, ciertamente el artículo 108 constitucional enunciaba los funcionarios de alto nivel sujetos al procedimiento en cuestión, y que eran; a) los diputados al Congreso de la Unión, b) senadores, c) los magistrados o ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, d) los secretarios del despacho, e) el procurador general de la República, f) los gobernadores de los Estados, g) los diputados a las Legislaturas locales y desde luego, h) el presidente de la República.<sup>739</sup> Este último, durante el tiempo que durase en el cargo “*sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común*” (*artículo 108*).

---

<sup>737</sup> *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 77.

<sup>738</sup> Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo veintiuno editores, 2016, p. 209.

<sup>739</sup> Proyecto de Constitución de 1917; “Artículo 108.— Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 796.

Para Felipe Tena —citado por Jorge Carpizo—, menciona; “Se ha opinado que esta situación excepcional de que goza, se debe a la voluntad de protegerlo contra una decisión hostil del congreso, el que podría destituirlo del cargo incluso por una falta leve si no existiera esta protección.”<sup>740</sup>

Lo que también era un problema, ya que a falta de una ley o reglamento no podríamos saber en sentido estricto lo que debíamos de entender por traición a la patria o delitos graves del orden común, causando un vacío jurídico, pero también, mucho debate al interior del Congreso.

Tan pronto se dio lectura del proyecto en cuestión el diputado Pastrana Jaimes tomó la palabra para manifestar su deseo de presentar una iniciativa respecto a las responsabilidades de los funcionarios públicos, solicitando su lectura.<sup>741</sup>

Al respecto, el secretario manifestó; “En virtud de que la Comisión no se encuentra presente, pues se encuentra redactando el proyecto, no se puede tomar en consideración la petición del señor Pastrana Jaimes desde luego.”<sup>742</sup>

En respuesta a lo anterior el diputado Pastrana solicitó que se tome en cuenta para cuando la comisión termine, el secretario respondió que por tratarse de una adición se podría tomar en cuenta con posterioridad —sería desestimada—, por lo que se continuó con la lectura y discusión del proyecto.<sup>743</sup> Así, el diputado Céspedes presentó su interpelación a la comisión una vez otorgado el uso de la palabra en el siguiente sentido:

—**El C. Céspedes:** Respetuosamente pido a la Comisión se sirva decirme las razones que tuvo para no considerar al presidente de la República responsable de las violaciones a la Constitución.<sup>744</sup>

De la siguiente manera le responde el diputado Jara:

—**El C. Jara,** miembro de la Comisión: La Comisión no tuvo en cuenta al ciudadano presidente de la República, para lo que se refiere a las responsabilidades, porque tendría que ser juzgado por los otros poderes y en estas condiciones se establecería un conflicto.<sup>745</sup>

De lo anterior se observa que el tema de interés entre los diputados Constituyentes era la responsabilidad del presidente de la República.

No satisfecho por los argumentos del diputado Jara, el Sr. Céspedes nuevamente insistió en la importancia del tema y manifestó que; “Juzgo que el presidente de la República, como ciudadano de honor, no debe ser juzgado dentro de los preceptos sagrados de la Constitución que le vamos a dar, pero juzgo que debe hacerse responsable de las violaciones de esos mismos preceptos.”<sup>746</sup>

<sup>740</sup>Citado por Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 209.

<sup>741</sup>*Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 246.

<sup>742</sup>*Idem.*

<sup>743</sup>*Idem.*

<sup>744</sup>*Idem.*

<sup>745</sup>*Idem.*

<sup>746</sup>*Idem.*

Y para fortalecer su dicho efectuó un contraste entre el artículo 103 de la Constitución de 1857, y el numeral 108 del proyecto de dictamen de 1916, a saber:

*Contraste entre el cuerpo de leyes de 1857-1916* <sup>747</sup>

Constitución Política de 1857	Proyecto de dictamen de 1916
<p><b>Artículo 103</b>— Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. <i>Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.</i> [Énfasis propios]</p>	<p><b>Artículo 108.</b>— Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. <i>El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.</i> [Énfasis propios]</p>

Al realizar un análisis comparativo el diputado Céspedes se percató de que el proyecto en cuestión había limitado la responsabilidad de la Máxima Magistratura, suprimiendo algunas causales establecidas en la Ley Fundamental de 1857; y que referían a las violaciones expresas a la constitución, y a los ataques a la libertad electoral. De ahí que manifestara:

Sólo se preceptúa que este alto funcionario puede ser responsable o pueda ser acusado por los delitos de traición a la patria. Como ustedes comprenderán, esta clase de delitos especificados por este artículo son verdaderamente peligrosos, porque ¿cuándo se podrá acusar al presidente de la República de traición a la patria si tiene el freno de los otros poderes? Por delitos graves del orden Común será peligroso, pero los casos de violación a la Constitución esos si es muy posible que se efectúen, porque ¿quién nos asegura que tengamos en lo futuro un presidente modelo, un presidente como es el anhelo de esta Asamblea, como creemos que lo vamos a tener? Pero no hay la seguridad.<sup>748</sup>

Agrega Céspedes:

Yo pido a ustedes que reconsideren este artículo; y ya que le hemos dado facultades verdaderamente numerosas al Ejecutivo frente a los otros poderes, y

<sup>747</sup>Nota. El cuadro es de elaboración propia con información de; *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 246, y Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 624.

<sup>748</sup>*Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, pp. 246-247.

así como vamos pidiendo que sea responsable de los preceptos de esta Constitución, *¿por qué no va a ser responsable de las violaciones a esta misma Constitución? Es un ciudadano igual a todos nosotros, y aunque es un funcionario de alta investidura, pido que no por eso deba dejar de ser responsable de las violaciones que haga a esta Carta Magna que todos estamos obligados a respetar.* Por tanto, señores, yo os invito a reconsiderar este asunto y a que me apoyéis para pedir una adición en este sentido: que sea responsable también de las violaciones a los preceptos de la Constitución.<sup>749</sup> [Énfasis propios]

No cabe duda, se trataba de un tema delicado e incluso peligroso como bien comenta el diputado Céspedes en su extraordinaria disertación. Así, la cuestión de fondo era; ¿cómo limitar el ejercicio del poder político de la Máxima Magistratura? En la misma tesitura Céspedes arguye que los controles constitucionales propuestos por la comisión eran insuficientes, pues había que hacer responsable a todos los funcionarios de alta investidura, pero principalmente al presidente de la República que gozaba de facultades amplias para gobernar.

En la lógica de la comisión todos los actos trascienden y tienen un impacto en la esfera jurídica, principalmente los emitidos por el Jefe de Estado, y limitar su responsabilidad a los delitos comunes inhabilitaría a los otros poderes para ejercer un control adecuado cuando el presidente incurra en delitos del orden constitucional. Para defender el dictamen de la comisión acudió el diputado Lizardi, quién partió precisamente del sistema político mexicano y manifestó:

Nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de esos poderes es soberano con relación a los otros, es decir, ninguno es mayor que otro ni menos que otro. Se necesita pues que cada uno de esos poderes sea intocable por los otros dos, y es perfectamente fácil de conseguirse, por lo que se refiere al Legislativo y Judicial, toda vez que está compuesto de varios miembros; y si un diputado viola la Constitución no se atenta contra la soberanía del Legislativo cuando se procede contra ese diputado o contra ese senador; de la misma manera cuando un magistrado de la Suprema Corte de Justicia viola la Constitución no se atenta contra el Poder Judicial porque se proceda contra ese magistrado de la Suprema Corte de Justicia, toda vez que en el primer caso han quedado los demás diputados y senadores y en el segundo caso han quedado los magistrados y, por consiguiente, los poderes quedan intactos; pero hemos reconocido y aprobado ya un artículo que preceptúa que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposite en una sola persona, y desde el momento en que esa persona, durante el ejercicio de su cargo, pudiera ser procesada por violación a la Constitución, daríamos lugar a la intromisión de los otros poderes, a la supremacía de los otros poderes sobre el Poder Ejecutivo, cosa que sería fatal en nuestro sistema de ponderación

---

<sup>749</sup> *Idem.*

—como diría el señor Medina— o de equilibrio —como diría el señor Truchuelo— de los diversos poderes públicos.<sup>750</sup>

Las proposiciones mencionadas por Lizardi serían introductorias para dar respuesta a las dudas planteadas por algunos diputados en el recinto parlamentario, y que desde luego, estaban relacionadas con la responsabilidad constitucional del titular del Ejecutivo, tomando como punto de partida la siguiente cuestión:

¿Cómo evitar que el presidente de la República viole la Constitución? Esto está evitado ya; no es necesario enjuiciarlo; en ningún acto del presidente de la República, en ninguno de los ramos de la Administración tiene validez su firma si no va refrendada por la del secretario de Estado correspondiente. Ahora bien; desde el momento en que viole el presidente de la República la Constitución, no será el único violador de la Constitución, sino que habrá también un secretario de Estado para reprimir la falta, habrá el Poder Judicial para castigar al inmediato responsable y se castiga al secretario de Estado que hubiera podido evitar la violación de la Constitución negándose a firmar el acuerdo que hubiera dictado el presidente de la República. Si, pues, hay secretarios de Estado responsables, y si sin ellos no puede hacer nada el presidente de la República, se habrá evitado el peligro de que el presidente viole la Constitución. Se me dirá: “Se ha castigado ya al secretario de Estado responsable, pero no se ha castigado al presidente de la República, y esto es contra los más elementales principios de la justicia, toda vez que no es posible castigar a uno de los autores de un delito y perdonar al otro.”<sup>751</sup>

Así concluye su participación el Sr. Lizardi, no sin antes afirmar que de ninguna manera se dejaba al margen de la ley al Jefe de Estado, lo anterior de conformidad con las siguientes líneas:

Pues, señores diputados, no se trata de perdonar al presidente de la República, se necesita conservarlo en su investidura y ejercicio del Poder Ejecutivo sin perjuicio de castigarlo después, por que lo que nos dice el artículo es esto: “El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden Común”. Luego quiere decir que si comete una violación a la Constitución, en primer lugar se castigará al secretario de Estado que debió impedirlo; en segundo lugar, no se castigará de momento al presidente de la República; pero sí después, cuando no estuviere ya en el ejercicio de su cargo; de no hacerlo así, habremos roto por completo el equilibrio de los poderes y habremos convertido al Ejecutivo en un esclavo del Legislativo. En tal virtud, suplico a la Asamblea que en el momento oportuno se sirva votar a favor del dictamen -presentado por la Comisión. (Aplausos.)<sup>752</sup>

---

<sup>750</sup> *Idem.*

<sup>751</sup> *Idem.*

<sup>752</sup> *Idem.*

Otro tema que generó dudas en el Constituyente fue la del diputado Ibarra, quien suplicó a la honorable comisión tenga la bondad de explicar; ¿por qué los gobernadores de los Estados y diputados de las Legislaturas locales no se les hace responsables de los delitos del orden común como ocurre con los demás funcionarios incluyendo al presidente de la República?<sup>753</sup>

Para contestar a la pregunta el ciudadano Jara —miembro de la comisión—, le responde textualmente; “La Legislatura de cada Estado determinará la forma de castigar a los diputados de la propia Legislatura. Nosotros no hemos querido que la Federación invada la soberanía de los Estados, sino que el espíritu de la Comisión ha sido respetar esa soberanía en todo lo que ha sido posible.”<sup>754</sup>

Concluida la exposición anterior, el diputado Pintado Sánchez se pronunció en contra del dictamen constitucional haciendo una fuerte crítica al diputado Lizardi, en los siguientes términos:

—**El C. Pintado Sánchez:** El señor licenciado Lizardi, al pretender defender el dictamen, no ha hecho más que dar argumentos para atacarlo duramente. “No es posible en este caso —nos dice—; el presidente no hace más que sancionar los actos de los secretarios de Estado”. (Voces: ¡Al contrario!) Mas bien los secretarios sancionan los actos del presidente, puesto que sin la firma del secretario no tiene validez ninguna. Ahora bien; pregunto: ¿no es una inconsecuencia que los secretarios sean responsables de aquello que sancionan con el presidente? Se pretende, según he visto en el dictamen de la Comisión, quitar al Poder Legislativo todas las facultades que tenía en la Constitución de 1857.<sup>755</sup>

Añade Pintado Sánchez que la Constitución Federal de 1857 fue redactada a raíz de la Revolución del *Plan de Ayutla*. Señaló que el movimiento nació de la sociedad para pronunciarse en contra de la dictadura de Santa Anna, y como era natural al derrocamiento, se buscó establecer todos los medios y controles (*políticos y constitucionales*) para evitar que no se pudieran entronizar otras dictaduras en la República, sostuvo que no se ha conseguido dicho fin, en virtud de que seguían persistiendo a través de nuestra historia.<sup>756</sup>

Menciona el Sr. Pintado Sánchez que; “El Ejecutivo ha seguido su labor de facultades omnímodas hasta la fecha, y ojalá que hubiera, desde la Constitución de 1917 en adelante, un hombre que comprenda que sus facultades están limitadas en la Constitución y no invada las facultades del Legislativo.”<sup>757</sup> Y concluye su alegato exhortando a los diputados para que voten en contra del dictamen, toda vez que para el diputado Pintado ataca una de las libertades más grandes de nuestra constitución —sin expresar a cual se refería—. <sup>758</sup>

---

<sup>753</sup> *Ibidem*, p. 248

<sup>754</sup> *Idem*.

<sup>755</sup> *Idem*.

<sup>756</sup> *Idem*.

<sup>757</sup> *Idem*.

<sup>758</sup> *Idem*.

Para sostener el dictamen replicó el diputado Ugarte, no sin antes mencionar que sus argumentos son en esencia los mismos del señor Lizardi, y que estos, no fueron bien comprendidos por el ciudadano Pintado Sánchez, entonces, para despejar cualquier duda sobre la idea de dejar sin responsabilidad al presidente de la República por violaciones a la constitución, agregó una serie de comentarios relacionados al artículo 92 de la Ley Suprema de 1917.<sup>759</sup>

Ugarte para efecto de exposición de argumentos parte de la lectura del artículo 92 previamente discutido, y aprobado, y que decía a la letra; “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.”<sup>760</sup>

Después de la lectura al artículo en cita, explica el diputado Ugarte que el sistema de responsabilidad se encontraba diseñado de manera tal que, para que un acto del Ejecutivo tenga validez jurídica, debería de tener como requisito constitucional la firma del secretario del despacho encargado del ramo —que al asunto corresponda—, de ahí que existía una responsabilidad compartida entre el secretario y el presidente de la República.<sup>761</sup>

En efecto, de ninguna manera interrumpía con la organización del gobierno y el funcionamiento del Poder Ejecutivo, que a propósito, para el desarrollo de sus ramos, se habían establecido las Secretarías de Estado, siendo sus titulares considerados como funcionarios de alto nivel de la Federación, y en consecuencia, eran responsables durante el ejercicio de sus funciones por las violaciones a la constitución.<sup>762</sup> Así:

—**El C. Ugarte:** Es seguro que un presidente honrado no le dirá a un secretario de Estado que obre, si es del ramo de Justicia, atropellando la justicia; si es en Relaciones, violando la soberanía de la nación para comprometer esa soberanía; si es en el ramo de Comunicaciones, celebrando contratos que vulneren la soberanía de la nación y haciendo que sufran los intereses de la misma; si es, en fin, de cada uno de los departamentos u órganos por medio de los cuales el Ejecutivo ejerce funciones, no habrá, repito, presidente carente de toda honradez que, falseando la confianza del voto popular, llegase a cometer esos desatinos por conducto de un ministro.<sup>763</sup>

Lo que implicaba un control del Ejecutivo. En otros términos —interpretando a Ugarte— un presidente honrado no le pediría a un secretario de Estado que obre indebidamente cuando ambos funcionarios compartían la responsabilidad por los actos

---

<sup>759</sup> *Idem.*

<sup>760</sup> *Ibidem*, pp. 248-249.

<sup>761</sup> *Ibidem*, p. 249.

<sup>762</sup> *Idem.*

<sup>763</sup> *Idem.*

del Ejecutivo.<sup>764</sup> Además, para que el presidente pueda despachar, la constitución exigía que sea por conducto de un ministro, de ahí que el consentimiento o firma del secretario de Estado representaba un elemento de validez de los actos del Ejecutivo; primeramente, para que tenga efectos jurídicos, y por otra, se trataba de un control del poder político. Así, continuó el diputado Ugarte:

—**El C. Ugarte:** El equilibrio perfecto para que los poderes existan y armónicamente desarrollen sus funciones y tengan por resultado el bien común hace que las prevenciones de las legislaturas no entrometan las funciones del Poder Legislativo o Poder Judicial en un amago constante para tener al Ejecutivo, digámoslo así, con restricciones absolutas en sus funciones públicas. Los secretarios de Estado, responsables con el Ejecutivo y más responsables aún desde el momento en que entre en vigor esta Constitución, porque el artículo 93 les impone la obligación de informar al Congreso cuando esté reunido, respecto de los ramos que a cada uno corresponde, hará, repito, señores diputados, que no haya un presidente torpe o malvado y un secretario que sea cómplice de una violación a la Constitución, y que el peligro que dijo el señor Céspedes y que reforzó el señor diputado Pintado Sánchez sea un obstáculo para que aprobemos el artículo a discusión. En efecto, en las violaciones a la Constitución, si fuésemos a dejar sin responsabilidades al Ejecutivo y sin responsabilidades a los ministros, entonces sería el peor de los Gobiernos; pero si los secretarios de Estado, al refrendar los actos del presidente, debe suponerse que son hombres conscientes, ilustrados y patriotas, yo aseguro que dimitirán antes que ser cómplices de una violación flagrante a la Constitución y el secretario de Estado a quien el presidente impusiera la obligación de dictar un acuerdo por medio del cual se violara esa Constitución.<sup>765</sup>

Añade el diputado Ugarte que no existía peligro alguno de que el Jefe de Estado cometiera violaciones a la Ley Suprema, y que el mismo, quedara exento de responsabilidad por sus actos, a saber:

—**El C. Ugarte:** Así pues, señores diputados, creo que la objeción de buena fe hecha, quedó contestada; que no hay ningún peligro de que el presidente de la República cometa violaciones a la Constitución y quede sin castigo; el secretario de Estado es el responsable; no podemos llegar al parlamentarismo, tenemos necesidad de hacer una obra evolutiva para que cuando en México pueda haber realmente ministros responsables ante el Congreso, esa responsabilidad ya en modo alguno podrá tocarle al presidente de la República, porque el sistema parlamentario exige la responsabilidad directamente a los secretarios de Estado, a los ministros a quienes los partidos políticos, dentro del Parlamento, llevan al poder a colaborar con el Ejecutivo, con responsabilidad directa oficial. En nuestro sistema propuesto y adoptado ya en los artículos 92

---

<sup>764</sup> *Idem.*

<sup>765</sup> *Idem.*

y 93, vamos a esa responsabilidad, en buena parte ganada, para que ningún ministro que colabore en las funciones del Ejecutivo pueda ser cómplice, y si lo es, responda de sus actos. El Ejecutivo debe ser procesado durante su encargo sólo por delito de traición a la patria o delitos graves del orden Común. En esto sí no puede ser responsable juntamente el presidente de la República con sus ministros; los delitos graves del orden Común sólo puede cometerlos el presidente personalmente, y por eso personalmente se le exigirá la responsabilidad; en los delitos de traición a la patria, que serían la vergüenza más grande para la República de México, si un presidente cometiera ese gravísimo delito también sólo se consigna allí como una prevención y para el caso de hacer responsable al presidente de la República. Para los delitos de violación a la Constitución, ya quedó explicado que ejerciendo el Ejecutivo su autoridad por conducto de los secretarios de Estado, sí está perfectamente garantizada la Constitución de que no sufrirá violaciones, sino que vendrá el castigo que merezca el secretario que, haciéndose cómplice del presidente, le hubiera servido de instrumento para efectuar esa misma violación. (Aplausos.)<sup>766</sup>

Una vez concluida la participación del diputado Ugarte, el secretario intervino para preguntar al *quórum*, si el artículo 108 había sido suficientemente discutido, en virtud de que habían hablado dos oradores en pro y otros dos en contra, para ello pidió, en caso de ser afirmativo, lo manifestaran poniéndose de pie, a lo cual, se tuvo por discutido, y se reservó su votación.<sup>767</sup>

En la obra *El Presidencialismo Mexicano*, Jorge Carpizo comenta; “El proyecto de constitución de Carranza suprimió esas otras dos causas que sí se encontraban en la carta magna de 1857, y no sabemos qué perseguía Carranza al hacerlo, porque a esta reforma no se refirió en su discurso inaugural del congreso constituyente que realmente es la exposición de motivos de su proyecto de reformas a la constitución.”<sup>768</sup> El artículo 108 de la Constitución fue aprobado durante la 54ª sesión ordinaria, celebrada el domingo 21 de enero de 1917; con 101 votos a favor y 51 en contra, quedando el texto prácticamente igual:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 108.**— Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.<sup>769</sup>

<sup>766</sup> *Ibidem*, pp. 249-250.

<sup>767</sup> *Ibidem*, p. 250

<sup>768</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 210.

<sup>769</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 865.

Retomando la discusión del dictamen, siguió el turno del artículo 109 del proyecto,<sup>770</sup> y después de su lectura, comenzó su discusión. El diputado Manjarrez pidió el uso de la palabra, a lo cual, el presidente accedió, acto seguido suplicó a la comisión que explicara, a qué se refería con la mayoría absoluta del total de los miembros que constituyen la Cámara de diputados, y cuestionó; ¿sí se trataba de las dos terceras partes del número total de los diputados? o bien, ¿de las dos terceras partes del número que concurren? Para ello, dio lectura de nueva cuenta al artículo en discusión.<sup>771</sup> Huelga lo anterior, el diputado Manjarrez sostuvo lo siguiente:

—**El C. Manjarrez:** [...] siendo el número total de los miembros que la forman, señores, establecemos una inmunidad, porque nada menos en este Congreso que reviste gran interés para todos los diputados que lo constituimos, estamos plenamente convencidos de que no nos reunimos todo el número que debiera ser.

No nos reunimos los doscientos cincuenta, sino cuando más las dos terceras partes; de tal suerte, que para que hubiera ocasión de proceder en contra del delincuente, sería necesario que todos los ciudadanos diputados, absolutamente todos, concurrieran y declararan que había ese delito, (Voces: ¡No! ¡No!) pero si aquí dice del número total y no asisten todos, asisten apenas dos terceras partes, y si no lo quitamos eso del número total, establecemos la inmunidad.<sup>772</sup>

Al culminar la disertación del diputado Manjarrez, el secretario solicitó a la Asamblea preguntara; ¿sí el artículo estaba lo suficientemente discutido?, a lo cual, los diputados presentes manifestaron con voces: ¡Que informe la comisión! Desde luego, sobre la duda del Sr. Manjarrez.<sup>773</sup> Un tanto despistado, el diputado Méndez —miembro de la comisión— tomó la palabra e informó a la Asamblea que acababa de llegar, y que por lo tanto, no tenía idea de que artículo se discutía.<sup>774</sup>

El Sr. Manjarrez le contestó señalando que el artículo 109. Para no dejar en ridículo a la comisión y con el fin de que aquello no se volviera un desorden, el diputado Rodríguez González pasó a la tribuna para explicar que bastaba con que hubiera *quórum*, para que pudiera tomarse un acuerdo con relación a declarar cul-

---

<sup>770</sup>Dictamen de Constitución de 1917; “Artículo 109.— Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si hay o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República, pues en tal caso sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.” *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 250.

<sup>771</sup>*Ibidem*, p. 250.

<sup>772</sup>*Ibidem*, pp. 250-251.

<sup>773</sup>*Ibidem*, p. 251.

<sup>774</sup>*Idem*.

pable alguna de las personas que señalaba expresamente el referido artículo.<sup>775</sup> Poco satisfecho replicó el diputado Manjarrez para declarar lo siguiente:

—**El C. Manjarrez:** Sí, pero la mayoría absoluta de los miembros que constituyen la Cámara no concurren; si dijera de los que concurren, entonces estaría bien; pero siendo que se exige la mayoría absoluta de los miembros que forman la Cámara, estableceríamos una inmunidad. Consideren ustedes que apenas asistimos las tres cuartas partes y eso no constituye mayoría absoluta y se presentaría el caso de que no se pudiera juzgar a un delincuente; en una Cámara como ésta estableceríamos una inmunidad, porque naturalmente el presidente contaría con quince o diez amigos de su parte y bastaría que éstos no asistieran para que no hubiera la mayoría absoluta de que habla el artículo.<sup>776</sup>

El Sr. Rodríguez González le respondió y afirmó que la mayoría absoluta se constituye por la mitad más uno (Voces: ¡No! ¡No!) e insiste, que así lo entendía el, mencionando que bastaba con que hubiera *quórum*.<sup>777</sup>

Lizardi pidió la palabra con el objeto de hacer una aclaración relacionada a este particular, manifestando que a su entender, la comisión se refería por “mayoría absoluta de votos del número total de los miembros que la forman”,<sup>778</sup> y qué debe haber una asistencia de la mitad más uno del número completo de votos. Ahora bien, ¿cómo se iba a obtener? y ¿cuál era su objeto? —explica Lizardi—; el objeto es claro y es que ninguno de los miembros de los otros poderes quede a merced de otra minoría parlamentaria.<sup>779</sup> Por su parte, el Sr. Manzano agregó:

Está bien que para no exponer a los funcionarios a caer en las intrigas o movimientos políticos de una minoría se establezca que sea la mayoría absoluta; pero la mayoría absoluta de los diputados que asista, no la mayoría absoluta de todos los diputados que forman el Congreso. Por eso yo me permito suplicar a la Comisión que retire estas palabras: ‘Del número total de miembros que la forman’; ha de ser del número total de los presentes, y así aseguramos a los funcionarios y no establecemos una inmunidad.<sup>780</sup>

Para finalizar el secretario sometió a escrutinio de la Asamblea, si estaba lo suficientemente discutido, a lo cual, el diputado Rivera Cabrera pidió la palabra, misma que le fue otorgada por el presidente para manifestar su opinión sobre el artículo a discusión.<sup>781</sup> El diputado Rivera Cabrera sostuvo que los argumentos expuestos por Lizardi eran muy cuerdos, porque tiene como base y fundamento evitar que el

---

<sup>775</sup> *Idem.*

<sup>776</sup> *Idem.*

<sup>777</sup> *Idem.*

<sup>778</sup> *Idem.*

<sup>779</sup> *Idem.*

<sup>780</sup> *Ibidem*, pp. 251-252.

<sup>781</sup> *Ibidem*, p. 252.

acusado caiga en las redes de las intrigas o maquinaciones de sus enemigos políticos, desde su punto de vista, consideró como acertado que la comisión haya contemplado la mayoría absoluta entendiéndose como aquella que se obtiene tomando como base el número total de los diputados que deben integrar el Congreso.<sup>782</sup>

De igual forma otorgó la razón al Sr. Manjarrez en el sentido de que, en raras excepciones, puede integrarse la Cámara con todos los elementos que debe componerse. Por tal motivo, a manera de poder compaginar una y otra propuesta, el diputado Rivera Cabrera propuso que en vez de exigir la mayoría de los votos, debía decir sencillamente; “por las dos terceras partes de los diputados que se encuentren en la Cámara en los momentos en que ésta conozca de los casos que se sujeten a su deliberación”.<sup>783</sup>

Y aprovechando que estaba en la tribuna se pronunció en contra del argumento del Sr. Jara —miembro de la comisión—; respecto a los gobernadores cuando estos fuesen acusados por delitos del orden común, aseverando que las legislaturas de los Estados no podrían conocer de estos delitos, pero sin exponer sus motivos. De igual forma sostuvo que el único órgano capaz de conocer de estos delitos era la Cámara de la Unión, por consiguiente, se estaba estableciendo impunidad para los gobernadores de los Estados. Así, concluyó exhortando a los miembros de la Asamblea a votar en contra del dictamen.<sup>784</sup> El artículo 109 del dictamen fue aprobado 85 votos a favor, y 69 en contra, durante la sesión ordinaria del domingo 21 de enero de 1917, quedando el texto de la siguiente manera:<sup>785</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 109.**— Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.<sup>786</sup>

Continuando con la discusión siguió por turno y orden el artículo 110 del dictamen, el cual fue aprobado por unanimidad y sin discusión alguna durante la misma sesión de fecha 21 de enero de 1917, y quedó en los mismos términos que citamos:<sup>787</sup>

---

<sup>782</sup> *Idem.*

<sup>783</sup> *Idem.*

<sup>784</sup> *Idem.*

<sup>785</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>786</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 865.

<sup>787</sup> *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 253.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 110.**— No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el Artículo anterior.<sup>788</sup>

Por otra parte, el artículo 111 del dictamen tampoco tuvo discusión alguna, el único que pidió la palabra fue el diputado Céspedes para hacer una corrección gramatical de la sílaba “no”, y sugirió que se cambiara por los términos; “*Que ha lugar*”.<sup>789</sup> A lo cual, Ugarte le otorgó la razón de conformidad con lo siguiente:

—**El C. Céspedes:** Para rectificar que sobra aquí la sílaba “no”; hay que borrarla; debe decir: “Que ha lugar”.

—**El C. Ugarte:** Tiene razón.

—**El mismo C. secretario:** La Comisión informa por mi conducto que, en efecto, sobra dicha sílaba, y que con la rectificación ésta se somete a discusión el artículo.<sup>790</sup>

El artículo fue aprobado por unanimidad durante la 54<sup>a</sup> sesión ordinaria, celebrada el domingo 21 de enero de 1917, y quedó de la siguiente forma:<sup>791</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 111.**— De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

---

<sup>788</sup> *Idem.*

<sup>789</sup> *Idem.*

<sup>790</sup> *Idem.*

<sup>791</sup> *Idem.*

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios.

En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación. El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.<sup>792</sup>

En cuanto a los artículos 112, 113 y 114, tampoco hubo discusión alguna, de hecho, a propuesta de la presidencia se sometió a consenso de la Asamblea la separación de los artículos 108 y 109 para su votación. Sin embargo, debido a que no hubo mayoría fueron votados desde el artículo 108 al 114, permitiendo votar en contra. Así, los artículos en cuestión fueron aprobados por unanimidad de votos, en la 54<sup>a</sup> sesión ordinaria celebrada el domingo 21 de enero de 1917, los cuales quedaron de la siguiente forma, a saber:<sup>793</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 112.**— Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

**Artículo 113.**— La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

**Artículo 114.**— En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.<sup>794</sup>

Finalmente, a pesar de los esfuerzos del Congreso Constituyente de 1916, la redacción siguió siendo confusa, el motivo pudo ser a que, el proyecto puesto a discusión tomó como base el texto de la Ley Suprema de 1857, mismo que incluyó la

<sup>792</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 866.

<sup>793</sup>*Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 253.

<sup>794</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 866-867.

reforma de 1874 efectuada por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, y que tuvo por objeto la restauración del Senado de la República.

La normatividad en cuestión pasaría más tarde a la Ley Suprema de 1917 con ligeras modificaciones, de ahí que para José Luis Soberanes Fernández "... el título IV del Proyecto del Primer Jefe, integrado por los artículos 108 a 114, vino a decir lo mismo, pero con mejor técnica jurídica...".<sup>795</sup> Sólo con salvedad del artículo 108, que suprimió dos de las cuatro causales de responsabilidad para el presidente de la República que establecía la Carta Magna de 1857.

Lo anterior, al establecer que el presidente de la República únicamente podría ser acusado durante el tiempo de su encargo, o un año después, por delitos graves del orden común y traición a la patria,<sup>796</sup> reforma que causó mucha polémica al interior del Congreso Constituyente de 1916.

El 31 de enero de 1917 tendría lugar la ceremonia de clausura del periodo único de sesiones del Congreso Constituyente, presidida por el diputado Luis Manuel Rojas, y días más tarde, el Primer Jefe Venustiano Carranza promulgaría por decreto la nueva constitución el 5 de febrero, misma que entró en vigor el 1 de mayo de 1917.

### 4.3. El procedimiento del juicio político y desafuero de 1917

Hemos hablado previamente del contexto histórico en el que tuvo lugar la Constitución Política de 1917, el proyecto de don Venustiano Carranza, del dictamen, las discusiones al interior del recinto Constituyente, y cómo fueron aprobadas las disposiciones referentes al título IV de la Ley Fundamental. Ahora bien, debemos analizar los aspectos procesales de las figuras jurídicas en cuestión.

Para evitar que el poder político sobrepase la norma, la Ley Fundamental de 1917 estableció como medio de control el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos de alto nivel, y que a propósito, estaba contenido en los artículos 61, 74, 76, 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 del ordenamiento jurídico en cuestión. Dicho control del poder era ejercido por el Congreso de la Unión mediante dos instituciones; el juicio político y la declaración de procedencia, o desafuero.<sup>797</sup>

En este orden de ideas, el artículo 61 de la Ley Fundamental era relativo a la inviolabilidad por opiniones de los diputados y senadores, el 74 y 76 de las facultades de las Cámaras para conocer de los asuntos de responsabilidad, y los restantes, eran precisamente el título IV del 108 al 114 sobre las disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos de 1917. Según el cuerpo normativo en cuestión, todos los altos funcionarios estaban inmersos dentro del sistema de responsabilidad (*Ejecutivo, Legislativo y Judicial*), y que, claramente, el dictamen reconocía como una garantía de carácter público, pero en el fondo, se trataba de un medio de control constitucional de los actos de los servidores públicos, ejercido mediante un sistema legislativo o político, de tal forma que:

<sup>795</sup>Soberanes Fernández, José Luis, *Y la revolución se hizo Consti...cit.*, p. 259.

<sup>796</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 865.

<sup>797</sup>**Anexo 10.** Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política Federal de 1917.

La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su deber y, por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos es de capital importancia en el sistema constitucional. Debe establecerse, **en primer lugar**, la responsabilidad de todos los funcionarios; **en segundo**, el procedimiento para juzgarlos, **y en tercero**, la penalidad respectiva.<sup>798</sup> [Énfasis propios]

Tenemos entonces al sistema legislativo o político como medio de control para garantizar la vigencia del orden constitucional, estableciendo como máxima la sujeción de todos los funcionarios al régimen de responsabilidad, el segundo postulado versaba en el procedimiento para juzgar a los servidores, y tercero, la sanción o penalidad. Aquí cabe subrayar que este será el orden que seguiremos para explicar los conceptos y elementos que integraban al sistema de responsabilidad legislativo o político del texto original de 1917.<sup>799</sup>

Para Lizardi; “Nuestro sistema político está organizado en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y ninguno de esos poderes es soberano con relación a los otros, es decir, ninguno es mayor que otro ni menos que otro.”<sup>800</sup>

En consecuencia, sí ningún poder está por encima del otro, y sí nadie está por encima de la constitución, queda claro que todos los servidores públicos, principalmente aquellos que detentan el poder como titulares del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, debían ser responsables de sus actos.

Por tal motivo, el proyecto de Carranza y el dictamen atendían a esta cuestión, al sostener que; “Respecto del primer punto, se establece por el proyecto la responsabilidad del presidente de la República, de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, de los magistrados [o ministros] de la Suprema Corte, de los secretarios del Despacho y del procurador general de la República, así como también la de los gobernadores de los Estados y de los diputados a las legislaturas locales.”<sup>801</sup> En el mismo sentido los funcionarios citados anteriormente quedarían sujetos al sistema de responsabilidad, lo que fue materializado en el numeral 108 de la Constitución Política de 1917, con una redacción confusa y todavía perfectible.

*Grosso modo*, el sistema de responsabilidad del texto original de 1917 partía de una clasificación categórica de delitos y faltas que podían cometer los funcionarios en el ejercicio del poder. Así, el dictamen de 18 de enero de 1917 disponía que; “El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y las autoridades competentes para ello, son distintos, según se trate de delitos del orden Común o delitos oficiales.”<sup>802</sup>

Por regla general para los delitos del orden común sería conducente la declaración de procedencia (*desafuero*), y para los delitos oficiales el juicio político, sólo con excepción del presidente de la República, que únicamente sería acusado por dos

---

<sup>798</sup> *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 76.

<sup>799</sup> *Idem*.

<sup>800</sup> *Ibidem*, p. 247.

<sup>801</sup> *Ibidem*, p. 76.

<sup>802</sup> *Idem*.

delitos; 1) traición a la patria, y 2) delitos graves del orden común, durante el ejercicio de sus funciones o un año después, mediante este último procedimiento.

Entonces, aquí debemos cuestionarnos con relación a esta excepción; ¿se estaba rompiendo con la igualdad política de los poderes al que refería Lizardi? La respuesta es; no. Es decir, el poder Ejecutivo estaba inmerso al régimen de responsabilidad, como lo estaba el Legislativo y Judicial.

La justificación la podemos encontrar en el dictamen del título IV, que refería lo siguiente; “La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.”<sup>803</sup>

Ciertamente se estaba dando un trato distinto al funcionario —presidente de la República—, lo que no se trataba propiamente de un privilegio, o un capricho del Constituyente que implicara, la total irresponsabilidad del servidor, a *contrario sensu*, la medida atendía a otros propósitos eminentemente jurídicos y políticos, pero también de Estado.

En otras palabras, aunque en la teoría el poder se dividió para su ejercicio tripartitamente, y ninguno de estos es soberano con relación a los otros, o bien, ninguno es mayor o menor que los demás —como afirma Lizardi— y constitucionalmente así fue, en la práctica, cada uno tenía un papel diverso dentro del sistema político, con facultades distintas y con un diseño institucional diverso, partiendo de esto, no podría el Constituyente otorgar un tratamiento igual a todos los funcionarios dentro del sistema de responsabilidad.

Sí partimos del diseño institucional, el Legislativo —órgano político encargado de realizar las leyes—, estaba compuesto por dos Cámaras; la de diputados y senadores, la primera con una representación de uno por cada ciento setenta mil habitantes o por una fracción que pase de ochenta mil (*cada uno con un suplente*);<sup>804</sup> y la otra integrada por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal,<sup>805</sup> actuando siempre como cuerpos colegiados con la mayoría de sus elementos, sin que la ausencia de alguno de sus individuos implique una afectación a su funcionamiento.

Es así que contrario a la estructura del Legislativo. El Ejecutivo se depositaba en un sólo individuo denominado *presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (*artículo 80*). Desde luego, por tratarse de un sólo funcionario cualquier interrupción o ausencia por más mínima que sea, tendría implicaciones jurídicas y políticas, entre ellas;

---

<sup>803</sup> *Idem*.

<sup>804</sup> Constitución Política de 1917, artículo 52; “Se elegirá un Diputado Propietario por cada ciento setenta mil habitantes o por una fracción que pase de ochenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados, y la de un Territorio cuya población fuese menor de la fijada en este artículo, será de un diputado propietario.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 840.

<sup>805</sup> Constitución Política de 1917, artículo 56; “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.” *Idem*.

la falta de representatividad, la suspensión parcial de las actividades del Estado,<sup>806</sup> vacíos de poder, la falta de aplicación de las políticas públicas y del despacho, sólo por mencionar algunos.

Es probable que por estos motivos, Carranza se propuso limitar los actos por los cuales podría ser acusado el presidente de la República, de ahí que haya decidido acotar aún más los delitos que había previsto la Ley Fundamental de 1857, en virtud de que, de los cuatro mantuvo únicamente dos.<sup>807</sup> Aquí cabe cuestionarnos; ¿cuál fue el propósito del Primer Jefe?

No sabemos a ciencia cierta los motivos de la reforma de don Venustiano Carranza, tal y como expuso Jorge Carpizo en su obra *El presidencialismo mexicano*.<sup>808</sup> Sin embargo, de las discusiones y debates al interior del recinto Constituyente de 1916, y que hemos citado previamente, podemos inferir la razón por la cual, el presidente sería responsable únicamente por dos delitos. La primera pudo ser para proteger la investidura presidencial frente a otros poderes o bien, enemigos políticos, fuerzas fácticas, grupos armados, o de presión, recordemos que cualquier individuo podría presentar la acusación ante el órgano político. La segunda, era evitar vacíos de poder por la ausencia parcial y continua de la Máxima Magistratura.

La tercera pudo estar relacionada con el sistema político, es decir, conservar en todo momento el sistema de ponderación —como diría Medina— o el equilibrio —como menciona Truchuelo— de los diversos poderes del Estado.<sup>809</sup>

Finalmente, y tal vez la más importante, era garantizar en todo momento el control del Ejecutivo, sujeto a responsabilidad por sus actos, pero no por cualquiera, no por infracciones, no por daño en las cosas, no por cualquier delito común, tampoco por oficiales, ya que para estos delitos existían otros controles de carácter preventivo,<sup>810</sup> sino por delitos mucho más graves que pudieran derivar en ataques contra el Estado, poner en riesgo la seguridad nacional, o bien, la independencia de México. Así, Carranza mantendría la armonía institucional estableciendo un sistema de responsabilidad para el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que el primero quede

---

<sup>806</sup>Del Ejecutivo y Legislativo principalmente, recordemos que las leyes para tener vigencia deben ser sancionadas por el presidente de la República.

<sup>807</sup>Constitución de 1857, artículo 103; “[...] Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 624.

<sup>808</sup>“El proyecto de constitución de Carranza suprimió esas otras dos causas que sí se encontraban en la carta magna de 1857, y no sabemos qué perseguía Carranza al hacerlo, porque a esta reforma no se refirió en su discurso inaugural del congreso constituyente que realmente es la exposición de motivos de su proyecto de reformas a la constitución.” Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 210.

<sup>809</sup>*Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 247.

<sup>810</sup>Nos referimos a los artículos 90, 92 y 93 de la Constitución Política de 1917. Los artículos en cuestión, constituían controles para el Ejecutivo, y disponían que el presidente no podría actuar por sí mismo, sino que para el despacho y manejo de la administración pública debía ser por conducto de secretarios de Estado, y para que los reglamentos, decretos u órdenes del presidente tengan validez jurídica, debían ser firmados por el correspondiente ministro encargado del ramo, quien podría negarse por tratarse de la comisión de un delito (*oficial o común*), también estaba obligado a rendir cuenta al Congreso.

expuesto, o seda a sus facultades constitucionales. Más tarde, en la Ley Suprema de 1917 quedaría de la siguiente manera, a saber:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 108.**— [...] El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.<sup>811</sup>

Otro aspecto muy cuestionable, y sobre el cual, existe mucha controversia entre los publicistas y doctrinarios del derecho mexicano, es precisamente la tipicidad, es decir; ¿a qué se refería Carranza por traición a la patria y delitos graves del orden común? Es un hecho irrefutable que no fueron innovaciones propiamente del Constituyente de 1916, ni de Carranza, ni siquiera de la Carta Federal de 1857 que fue su referente, sino que tuvo un antecedente mucho más remoto en la Ley Fundamental de 1824, y del extranjero, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, y que a propósito, establecía en el artículo 2, cuarta sección que; “El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.”<sup>812</sup>

Alexis de Tocqueville en su obra emblemática *La democracia en América*, expresó con relación a la responsabilidad del titular del Ejecutivo que; “Nada más aterrador que la vaguedad de las leyes americanas cuando definen los crímenes políticos propiamente dichos. ‘Los crímenes que motivarán la condena del presidente —dice la Constitución de los Estados Unidos, sección IV, art. [2]— son la alta traición, la corrupción u otros grandes crímenes y delitos.’ Gran parte de las constituciones de los estados son mucho más oscuras aún.”<sup>813</sup> Por otra parte, el artículo 3, tercera sección del citado documento disponía una escueta definición de traición:

**La traición contra los Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección.** A ninguna persona se le condenará por traición si no es sobre la base de la declaración de los testigos que hayan presenciado el mismo acto perpetrado abiertamente o de una confesión en sesión pública de un tribunal. 2. El Congreso estará facultado para fijar la pena que corresponda a la traición; pero ninguna sentencia por causa de traición podrá privar del derecho de heredar o de transmitir bienes por herencia, ni producirá la confiscación de sus bienes más que en vida de la persona condenada.<sup>814</sup> [Énfasis propios]

---

<sup>811</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 865.

<sup>812</sup>Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, artículo 2, cuarta sección. [En línea] National Archives, disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion> [Consultado: 3 de marzo de 2021.]

<sup>813</sup>Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, p. 159.

<sup>814</sup>Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, artículo 3, tercera sección. [En línea] National Archives, disponible en: <https://www.archives.gov/espanol/constitucion> [Consultado: 3 de marzo de 2021.]

Relacionado al segundo delito también existía controversia en nuestra legislación, máxime la gran influencia que tuvo el sistema de responsabilidad de los Estados Unidos de América, la vaguedad a la que refiere Tocqueville sería plasmada directamente en los textos constitucionales de México, causando una profunda confusión debido a lo abstracto de los términos, y lo complejo que resultaba determinar su alcance, lo que sin duda, debía ser puntualizado mediante una ley reglamentaria que especificara cuáles eran los delitos graves del orden común, al tenor del numeral 111 de la Ley Suprema de 1917.<sup>815</sup>

Explica Felipe Tena; “En efecto, si en la ley reglamentaria no se enumeran los delitos graves de orden común por lo que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del jefe del estado.”<sup>816</sup> Por su parte, Burgoa y Carpizo advierten el problema de la tipicidad del delito al señalar lo siguiente; “Burgoa afirma, y estamos de acuerdo con él, que es el senado quien interpreta la gravedad de los delitos del orden común por los que se responsabiliza al presidente, pero por el principio de tipicidad, establecido en el artículo 14, esos delitos deben estar preestablecidos en alguna ley.”<sup>817</sup>

Entonces, la falta de técnica jurídica y la omisión legislativa traería como consecuencia dos implicaciones; en la primera se dejaba expuesto al titular del Ejecutivo a merced del Congreso de la Unión, este último tenía la facultad constitucional de calificar discrecionalmente sus actos, y determinar la gravedad de estos (*similar al sistema de responsabilidad Norteamericano*), quien de no tener la mayoría parlamentaria podría ser destituido mediante juicio político, tal y como explica Felipe Tena.<sup>818</sup> El otro escenario al que refiere Burgoa y Carpizo, y creemos que es todavía más grave, es la tipicidad, ya que de no reformarse la Ley Suprema o bien, no expedir la correspondiente ley reglamentaria, se podría incurrir en la total irresponsabilidad del presidente de la República bajo la máxima; *NULLUM CRIMEN SINE LEGE*.<sup>819</sup>

Lo que ocurrió hasta el 3 de diciembre de 1982, cuando el ex presidente Miguel de la Madrid presentó una iniciativa ante la Cámara de Senadores, y que tuvo como exposición de motivos que; “[E]l Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en *el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social*.”<sup>820</sup> [Énfasis propios]

---

<sup>815</sup> Constitución Política de 1917, artículo 111; “[...] El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso.” Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 866.

<sup>816</sup> Citado por Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 210-211.

<sup>817</sup> Citado por *Ibidem*, p. 211.

<sup>818</sup> Citado por *Idem*.

<sup>819</sup> Principio jurídico de legalidad que refiere; “*No hay delito sin ley*.” Cisneros Farías, Germán, *op. cit.*, México, UNAM-ILJ, 2003, p. 83.

<sup>820</sup> Exposición de motivos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de di-

Política pública que Miguel de la Madrid denominó formalmente “*la renovación moral de la sociedad*”, y cuyo propósito, era sustituir el sistema de responsabilidad de los servidores públicos que se había mantenido ilusoria desde la promulgación de la constitución en 1917.<sup>821</sup>

Retomando el aspecto procesal el sistema para juzgar a los servidores públicos partió precisamente de la naturaleza del delito. Para los delitos del fuero común en materia penal, la responsabilidad se exigía mediante el procedimiento de desafuero, mientras que, para los delitos oficiales, lo conducente era el juicio político, como insistimos, el presidente de la República únicamente podría ser acusado por este último y por los delitos que hemos señalado.

*Grosso modo*, los procedimientos en cuestión eran sustanciados por el Congreso de la Unión, empleando una, o bien, las dos Cámaras según la naturaleza del delito de conformidad con el artículo 74, a saber:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 74.**— Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar de proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.<sup>822</sup>

Se puede observar de lo anterior que el artículo 74, fracción V de la Ley Fundamental de 1917, establecía como facultad de la Cámara de diputados la de conocer de las acusaciones en que pudieran incurrir los funcionarios de alto nivel en dos sentidos; 1) por delitos comunes de los funcionarios para efecto de erigirse como

---

ciembre de 1982. “La iniciativa [propuso] reordenar el Título Cuarto, estableciendo los sujetos a las responsabilidades por el servicio público (artículo 108); la naturaleza de dichas responsabilidades y las bases de la responsabilidad penal por enriquecimiento ilícito (artículo 109); el juicio para exigir las responsabilidades políticas y la naturaleza de las sanciones correspondientes (artículo 110); la sujeción de los servidores públicos a las sanciones penales y las bases para que no se confunda su aplicación con represalias políticas (artículos 111 y 112); la naturaleza de las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas (artículo 113); y, finalmente, los plazos de prescripción para exigir responsabilidades a servidores públicos (artículo 114).” [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [PDF en línea] Disponible en: <https://www.constitucion19172017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM1917CC/proclegis.html> [Consultado el 5 de agosto de 2021.] p. 2.]

<sup>821</sup>Decreto que adiciona y reforma el Título Cuarto que comprende los Artículos del 108 al 114; así como los artículos 22, 73 Fracción VI Base 4a., 74 Fracción V, 76 Fracción VII, 94, 97, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982. [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. [PDF en línea] Disponible en: <https://www.constitucion19172017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM1917CC/proclegis.html> [Consultado el 5 de agosto de 2021.] p. 4.]

<sup>822</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 850.

*gran jurado* en el procedimiento de desafuero, y 2) en calidad de órgano político de acusación por delitos oficiales, durante el procedimiento del juicio político, y de ser procedente, formularía la acusación ante el Senado.

En este orden de ideas, una vez hecha la acusación de la Cámara de diputados ante el Senado, el artículo 76, fracción VII del ordenamiento constitucional en cuestión, establecía como facultad la de erigirse como *gran jurado* para efecto de conocer sobre los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente señalaba la constitución. El referido artículo disponía lo siguiente a la letra:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 76.**— Son facultades exclusivas del Senado: [...] VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución; [...].<sup>823</sup>

Es así que el Congreso de la Unión fungía como órgano político de control de los actos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mediante dos procedimientos; el juicio político y la declaración de procedencia (*también conocido como desafuero*).

Pasando a otro aspecto, el procedimiento para juzgar a los servidores públicos partía precisamente de la naturaleza del delito. Para los delitos del fuero común en materia penal la responsabilidad se exigía mediante la declaración de procedencia o desafuero, mientras que para los delitos oficiales lo conducente era el juicio político, y que insistimos, el presidente de la República únicamente podría ser acusado por este último, y por los delitos que hemos señalado. Además, en las demandas del orden civil no existían fueros ni inmunidades para ningún funcionario público, lo que incluía desde luego al titular del Ejecutivo federal (*artículo 114*).<sup>824</sup>

En este orden de ideas, el presidente de la República únicamente era responsable por los delitos de; 1) traición a la patria, y 2) delitos graves del orden común, que pudiera cometer durante el ejercicio de sus funciones o un año después. De igual forma, en los delitos del orden civil no estaba exento ningún funcionario público.

#### 4.3.1. La declaración de procedencia o desafuero

La declaración de procedencia o desafuero era un procedimiento substanciado por la Cámara de diputados en calidad de *gran jurado*, para conocer de las denuncias presentadas por acción popular (*artículo 111*); por delitos del orden común en materia penal que se formularan en contra de algún funcionario público de alto nivel, y que, de ser procedente, habría de retirar la inmunidad o fuero constitucional. Lo anterior de conformidad con el artículo 109 de la Ley Fundamental de 1917:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 109.**— Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total

---

<sup>823</sup>*Ibidem*, p. 851.

<sup>824</sup>*Ibidem*, p. 867.

de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.<sup>825</sup>

Derivado de lo anterior, la Cámara de diputados erigida en *gran jurado* declararía por mayoría absoluta de votos del total de los miembros que la formaban, sí habría lugar o no, a proceder en contra del acusado. La resolución de la Cámara podría tener dos efectos jurídicos, a saber:

1. En caso de ser negativo, concluiría el procedimiento en contra del acusado, sin que sea óbice para que la investigación continúe su curso una vez que el funcionario haya dejado de tener el fuero constitucional, en virtud de que, la resolución de la Cámara no prejuzgaba los fundamentos de la acusación.
2. De ser afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego, a la acción de los tribunales comunes, con excepción del presidente de la República, que sólo era sujeto a juicio político por delitos que expresamente señalaba el artículo 108, último párrafo.<sup>826</sup>

Los funcionarios sujetos a dicho procedimiento eran; los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>827</sup> los secretarios del despacho y el procurador General de la República, eran responsables por delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo (*artículo 108, primer párrafo*).<sup>828</sup>

Quedaba excluido el presidente de la República quien sólo podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común mediante el juicio político, así como los gobernadores de los Estados y los diputados locales, estos últimos serían responsables por delitos comunes ante la Legislatura de cada entidad, tal y como explicó el diputado Jara en los debates del Constituyente de 1916.<sup>829</sup>

---

<sup>825</sup>*Ibidem*, p. 865.

<sup>826</sup>Constitución de 1917, artículo 109. *Idem*.

<sup>827</sup>El texto original de 1917 hacía referencia a los magistrados, pero se refería a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>828</sup>*Ibidem*, p. 865.

<sup>829</sup>Durante los debates del Constituyente de 1916 el diputado Ibarra cuestionó a la comisión que elaboró el dictamen del título IV lo siguiente; ¿por qué los gobernadores de los Estados y diputados de las Legislaturas locales no se les hace responsables de los delitos del orden común como ocurre con los demás funcionarios incluyendo al presidente de la República? a lo cual, el Sr. Jara miembro

### 4.3.2. El juicio político

El juicio político era un procedimiento substanciado por la Cámara de diputados en calidad de órgano acusador, y por la de senadores, esta última erigida como *gran jurado* de sentencia de conformidad con los artículos 74 y 76 de la Ley Suprema de 1917. Ahora bien, para iniciar el procedimiento el poder Legislativo conocía de las denuncias presentadas por acción popular (*artículo 111*); por delitos oficiales como regla general, y por excepción, sobre las acusaciones del presidente de la República, quien únicamente era responsable por los delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común.

Al respecto y con relación a estos últimos delitos el Congreso Constituyente de 1916, optó por conceder un tratamiento procesal equiparado a los oficiales, tal y como se observaba del dictamen del 18 de enero de 1917, y que en el fondo, se trataba de la exposición de motivos del título IV de la Ley Fundamental, a saber; “*La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo*, y por este motivo, se limitaron los hechos por los que podría ser juzgado el presidente a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común. [...] **Solamente el presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales.**”<sup>830</sup> [Énfasis propios]

Es preciso mencionar que, ello no significaba que los referidos delitos sean oficiales, simplemente el Constituyente decidió dar un mismo tratamiento procesal como sí se tratasen de delitos de la misma naturaleza, de ahí que, el artículo 109 de la Constitución de 1917 estableció como excepción la siguiente; “...a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratase de un delito oficial.”<sup>831</sup>

Después de haber citado las excepciones, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>832</sup> los secretarios del despacho y el procurador General de la República, eran responsables por delitos, faltas u omisiones que cometieran durante el ejercicio de sus funciones de conformidad con el artículo 108 de la Ley Fundamental de 1917, y que transcribimos para mayor referencia:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 108.**— Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los

---

de esa Comisión respondió, cito textualmente; “La Legislatura de cada Estado determinará la forma de castigar a los diputados de la propia Legislatura. Nosotros no hemos querido que la Federación invada la soberanía de los Estados, sino que el espíritu de la Comisión ha sido respetar esa soberanía en todo lo que ha sido posible.” *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 248.

<sup>830</sup> *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 76.

<sup>831</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 865.

<sup>832</sup> El texto original de 1917 hacía referencia a los magistrados, pero se refería a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

*Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. [...].*<sup>833</sup>  
[Énfasis propios]

Estos últimos también eran sujetos a juicio político por la comisión de delitos oficiales, tal y como refería la exposición de motivos del dictamen; “Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales asumen, además de su carácter genuino de funcionarios de cada Estado, el de auxiliares de la Federación, y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal.”<sup>834</sup>

Cabe mencionar que la responsabilidad por delitos oficiales podría exigirse hasta un año después de haber dejado el cargo, lo anterior de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de 1917 y que rezaba lo siguiente; “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.”<sup>835</sup>

Hecha la denuncia ante la Cámara de diputados —mediante acción popular—, por la probable comisión de un delito oficial efectuada por alguno de los funcionarios que hemos citado, este órgano político formularía la acusación ante el Senado (*sin que el artículo 111 de la Ley Fundamental de 1917 determinara expresamente la votación que se ocupaba en la Cámara de diputados para tal efecto*).<sup>836</sup>

En este orden de ideas, la Cámara de diputados formaría una comisión en su seno con el propósito de que sostenga la acusación ante el Senado (*el texto original de 1917, no expresaba cómo se formaría dicha comisión*), inmediatamente se erigiría como *gran jurado* para conocer de los delitos en cuestión, quien instruiría el juicio cumpliendo con todos los trámites y formalidades que implicaba cualquier proceso, escuchando a las partes, efectuando diligencias y desahogando las pruebas tendientes a demostrar la responsabilidad del servidor, y a su criterio, determinaría la culpabilidad o no del acusado, para lo cual, se requería de la votación por mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros.

Lo anterior de conformidad con el artículo 111 de la Carta Federal de 1917, y que a continuación citamos para mayor referencia:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917:

**Artículo 111.**— *De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley.*

<sup>833</sup> *Idem.*

<sup>834</sup> *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, p. 76.

<sup>835</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 867.

<sup>836</sup> *Ibidem*, p. 866.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.

El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios.

En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.

El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.<sup>837</sup> [Énfasis propios]

En un análisis comparado del proyecto de don Manuel Crescencio Rejón y el sistema de enjuiciamiento del texto original de la Constitución Política de 1917, el Dr. Héctor Fix-Zamudio sostiene que eran muy similares,<sup>838</sup> y agrega sobre los efectos de las sanciones del Senado que; “La única pena (en realidad sanción) que podía imponerse al culpable en este procedimiento, era el de la *privación de oficio o empleo y la inhabilitación temporal o perpetua para obtener otro alguno*. Sin embargo, si a

---

<sup>837</sup> *Idem.*

<sup>838</sup> El Dr. Héctor Fix-Zamudio comenta; “El procedimiento se seguía ante las dos Cámaras del Congreso local, de manera que procedía la acusación de los elevados funcionarios ante la Cámara de Diputados, y si ella declarase que había lugar a formar causa contra ellos, remitía al Senado el expediente respectivo, para que éste, al acabar la instrucción con audiencia del acusado y acusador o acusadores si los hubiera, fallara absolviendo o condenando al inculpado.” Galeana, Patricia (comp.), *México y sus consti...cit.*, p. 223.

juicio de la citada Cámara de Senadores resultase el acusado ser acreedor a mayores penas (es decir, si hubiese incurrido en un delito tipificado por las leyes penales), pasaría el proceso al juez de primera instancia respectivo, para que procediera según las citadas leyes.”<sup>839</sup>

En el mismo sentido que Fix-Zamudio creemos que la única sanción consistía en la privación de un cargo o puesto público, e inhabilitación para ocupar otro por el tiempo que determine la ley de conformidad con el artículo 111 del texto Constitucional de 1917, por otra parte, sí el acto, o delito tuviera lugar a otras penas, el funcionario sería puesto a disposición de las autoridades competentes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a las disposiciones vigentes.

Además, las sentencias pronunciadas por responsabilidad en delitos oficiales, no se concedía el indulto al reo en los términos del numeral 112 de la Constitución Política de 1917, y que rezaba lo siguiente; “Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.”<sup>840</sup>

De igual forma, el texto original de la Carta Federal de 1917 establecía como plazo para hacer efectiva la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, el siguiente; “sólo se podría exigir durante el periodo de su encargo y un año después.”<sup>841</sup>

Finalmente, en el artículo 114 de la Ley Suprema de 1917, establecía que en las demandas del orden civil, no existía fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.<sup>842</sup> Es importante mencionar que la inmunidad en materia civil fue ampliamente discutida por el Constituyente de 1824, quien la consideró como nociva, y un exceso de privilegios para los funcionarios (*diputados y senadores*). Más tarde, la prohibición del fuero o inmunidad del orden civil se introdujo en la Constitución Política de 1857, a propuesta de Francisco Zarco, posteriormente sería incluida por Carranza en el proyecto, aprobada en el dictamen y sancionada en la Ley Fundamental de 1917.

---

<sup>839</sup> *Idem.*

<sup>840</sup> Constitución Política de 1917, artículo 112. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 866.

<sup>841</sup> Constitución Política de 1917, artículo 113; “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.” *Ibidem*, p. 867.

<sup>842</sup> Constitución Política de 1917, artículo 114; “En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.” *Idem.*

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.**— El Reglamento Provisional Político del Imperio de 1822 es un antecedente del juicio político y del actual sistema de responsabilidad de nuestro país, el cual estaba contenido en los artículos 27, 28, 29, 60, 62, 63, 64, 79 y 80 del mismo ordenamiento jurídico. El sistema de responsabilidad tuvo gran influencia de dos leyes fundamentales, en mayor medida y por tratarse del mismo régimen monárquico en la Constitución Española de Cádiz de 1812, y en menor parte, por el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.

A pesar de su carácter provisional y que actualmente existe mucha controversia sobre su vigencia en nuestro país, establecía la total irresponsabilidad del Emperador como titular del Ejecutivo —su persona era sagrada e inviolable—, misma que recaía en los secretarios de Estado (*antes llamados ministros*).

El sistema de responsabilidad era sumamente incompleto, sin embargo, para hacerla efectiva intentó en el numeral segundo y cuarto del artículo 79, hacer una distinción entre los delitos oficiales mediante queja, y las causas civiles y criminales que podrían incurrir los funcionarios y servidores públicos del imperio, mediante un procedimiento instruido por el jefe Político Superior más inmediato, para remitirlo al Supremo Tribunal de Justicia. No obstante lo anterior, la ley no señaló pormenorizadamente cómo serían sustanciados dichos procedimientos previo a ser consignados ante el Supremo Tribunal de Justicia, quien finalmente sería el encargado de emitir la sentencia.

En el fondo existía una mala redacción de las disposiciones, lo que volvía confuso los procedimientos en cuestión. Otro aspecto que no ayudó fue que los Jefes Políticos Superiores de las Provincias eran la máxima autoridad de su territorio, y por lo tanto, agrupaban un cúmulo importante de facultades discrecionales, lo cual era peligroso en aquella época y volvía imprecisa su interpretación. En consecuencia, la falta de claridad y precisión de los términos permitía una amplia discrecionalidad al momento de hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios (*ministros*) y de otros funcionarios, la razón pudo ser a que se trataba de un documento provisional y de transición política.

De igual forma reconocía la inviolabilidad por opiniones de los vocales de la Junta Nacional Instituyente (*Poder Legislativo*). Además, en las causas civiles y penales de los vocales del referido Cuerpo Legislativo, eran del conocimiento del Tribunal Supremo de Justicia (*artículos 28 y 79*).

El control del poder político de los altos funcionarios era ejercido por un órgano jurisdiccional denominado Supremo Tribunal de Justicia. Entre la competencia del Tribunal estaban las siguientes; 1) juzgar a los secretarios de Estado y del despacho cuando existía responsabilidad, 2) conocer de las causas de suspensión y separación de los Consejeros de Estado, y de los magistrados de las audiencias, 3) conocer de las causas criminales y civiles de los miembros del

Legislativo, y 4) conocer de los procedimientos de residencia de los funcionarios y servidores públicos de conformidad con las leyes vigentes, entre otros.

Cabe destacar que cuando se trataba de la responsabilidad de alguno de los miembros del Supremo Tribunal, el Reglamento del Imperio disponía de un tratamiento especial, es decir; en este supuesto que hemos mencionado, se formaba un tribunal mixto compuesto por letrados del Cuerpo Ejecutivo y Legislativo de conformidad con el artículo 80 del documento jurídico en cuestión.

Así, en caso de acusación o queja criminal contra alguno de los miembros del tribunal se ocurriría al Emperador, para que por su conducto ordenara reunir a un órgano jurisdiccional compuesto por letrados de mayor edad que hubiere en el Cuerpo Legislativo, del Consejero de Estado, también letrado más antiguo del regente o decano de la audiencia de la corte, del rector del colegio de abogados, y del letrado de más edad que hubiere en la diputación provincial. Si no hubiese alguno, del catedrático jubilado o profesor de derecho más antiguo de la universidad de la corte que no sea eclesiástico (*artículo 80*).

Es importante mencionar que el reglamento no aportaba como tal, la forma en la que serían sustanciados los procedimientos en cuestión, de igual forma, no señalaba expresamente las causas por las cuales se podría incurrir en responsabilidad política, ni las penas o los efectos de las sentencias, sin duda, faltaba mucha claridad y precisión en los preceptos jurídicos, dejando gran parte del proceso en la total discrecionalidad.

Finalmente, el documento pudo haber entrado en vigor con la votación del proyecto en lo general con una vigencia muy breve, de ser el caso, habría sido del 23 de febrero de 1823, hasta su declaración formal de nulidad por el Congreso durante la sesión del 7 de abril del mismo año, e incluso, en la práctica mucho tiempo antes con el triunfo del *Plan de Casa Mata (1 de marzo de 1823)*.

**SEGUNDA.**— La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, es otro antecedente del juicio político y del actual sistema de responsabilidad de nuestro país, el cual estaba contenido en los artículos 38, 39, 40, 42, 43, 44, 107, 108, 109, 110, 119, 137, 139 y 163 del mencionado cuerpo jurídico.

Es importante mencionar que la Ley Suprema de 1824 suprimió por primera vez el juicio de residencia español, en gran parte a la influencia que tuvo del juicio político norteamericano (*impeachment*), y en menor medida, por la Constitución Española de Cádiz de 1812.

Basado en un complejo sistema de pesos y contrapesos, la Constitución Federal de 1824 estableció la responsabilidad del presidente de la República únicamente por los delitos de; 1) traición contra la independencia nacional, 2) la forma de gobierno, 3) por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo, 4) actos dirigidos a impedir las elecciones del presidente, senadores y diputados, 5) actos dirigidos a impedir que presten estos últimos sus servicios

en los plazos que establece la constitución, y 6) impidan a las Cámaras el uso de sus facultades (*artículo 38, fracción I y II*). Cabe mencionar que la responsabilidad del presidente podría hacerse efectiva hasta un año después, a partir del cese de sus funciones de conformidad con los numerales 38, 107 y 108 de la Constitución Federal de 1824.

Por otra parte estableció la responsabilidad de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, de los secretarios del despacho y el vicepresidente de la República, por cualquier delito durante el tiempo de su encargo (*artículo 38, fracción III y 39*). Además, los gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la República que no fueran contrarias a la Ley Suprema, y a las leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes, o decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes (*artículo 38, fracción IV*).

En cuanto a la competencia la Carta Federal de 1824, otorgaba facultades a cualquiera de las Cámaras (*diputados o senadores*) para conocer en calidad de *gran jurado* de acusación, sobre los procedimientos de responsabilidad en contra del presidente de la República, y el resto de los funcionarios de alto nivel, entre ellos; los ministros de la Suprema Corte, los secretarios del despacho y los gobernadores de los Estados.

Por otra parte y como excepción a la regla, el artículo 39 de la Ley Fundamental de 1824 establecía la exclusividad de la Cámara de representantes —o de diputados— para erigirse como *gran jurado* de acusación, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en los que haya intervenido el Senado o el Consejo de Gobierno, en razón a sus facultades y atribuciones, además, el vicepresidente por cualquier delito durante el tiempo de su encargo.

Ahora bien, en cuanto a la procedencia de la acusación se requería de la votación de dos tercios de los miembros presentes de la Cámara —que funja como de acusación—, teniendo como efecto inmediato que el funcionario sería separado del cargo, y puesto a disposición del tribunal competente, una vez retirada la inmunidad (*artículo 40*).

La Ley Fundamental de 1824 estableció el procedimiento de desafuero por causas criminales instruido en contra de los diputados y senadores, quienes podrían ser acusados desde el día de su elección, hasta dos meses después de haber dejado el cargo, siendo acusados por sus respectivas Cámaras mediante el voto de dos tercios de los miembros presentes, y de ser afirmativo, el funcionario sería suspendido de su encargo y puesto a disposición del tribunal competente (*artículos 43 y 44*). Además, se reconocía el principio de inviolabilidad por opiniones de los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Una vez retirada la inmunidad por el órgano político (*Cámara de diputados o senadores según el caso*), la Suprema Corte de Justicia tenía facultad para

conocer sobre los asuntos que establecía el numeral 137, fracción V del ordenamiento jurídico en estudio, a saber; 1) la responsabilidad del presidente y del vicepresidente de la República de conformidad con los artículos 38 y 39, 2) de las causas criminales de los diputados y senadores señaladas en el artículo 43, 3) de los gobernadores de los Estados en términos del artículo 38, fracción IV, y de los secretarios del despacho de conformidad con los artículos 38 y 40 de la Ley Fundamental de 1824.

En lo que refiere a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, podrían ser responsables por cualquier delito cometido durante el tiempo de su cargo (*artículo 38, fracción III*); y para juzgarlos, se estableció un procedimiento diverso mediante la creación de un tribunal especial en la Cámara de diputados (*órgano político*), integrado por 24 individuos electos cada bienio mediante un procedimiento a nuestro parecer, confuso y complejo (*artículo 139*).

La elección de los miembros del tribunal especial se realizaba por la Cámara de diputados votando por Estados, misma que se efectuaba durante el primer mes de las sesiones ordinarias cada dos años, eligiendo a los 24 individuos que no sean del Congreso General, y que tuvieran las cualidades de los ministros de dicha Corte Suprema (*estaba compuesta de 11 ministros distribuidos en 3 salas, y de un fiscal*). Del grupo de 24 individuos se nombraba por suerte un fiscal y un número igual de jueces a aquel que conste la primera Sala de la Corte, y de ser necesario, procedía la misma Cámara a elegir del mismo modo a los jueces de las otras Salas, cabe mencionar que durante sus recesos serían electos por el Consejo de gobierno (*artículo 139*).

También se otorgaba la facultad al presidente de la República como titular del Ejecutivo para suspender de su empleo hasta por 3 meses, y privarlos de la mitad de sus sueldos por el mismo plazo, a los funcionarios de la federación por infracciones a la ley (*artículo 110, fracción XX*).

Haciendo un análisis general de la Constitución Federal de 1824 se puede observar una mejor redacción y técnica jurídica, sin embargo, no hace expresamente una distinción entre los delitos oficiales y comunes, lo que causaba confusión entre los procedimientos que debían seguirse para cada caso, por otra parte, no tenía propiamente un catálogo o título para estos artículos, por lo que podemos verlos dispersos a lo largo del documento.

Además, la responsabilidad era ejercida por un órgano de control mixto, es decir, por una parte se involucraba al Congreso de la Unión, pudiendo ser la Cámara de diputados o la de senadores según el caso, quien se erigía como *gran jurado* de acusación para retirar la inmunidad o fuero, posteriormente, sería sentenciado por la Suprema Corte de Justicia (*órgano jurisdiccional*). Ciertamente hubo un gran avance en la legislación del sistema de responsabilidad, desafortunadamente existían otras cuestiones que fueron omisas, por ejemplo; la duración del proceso, los plazos, los efectos de las sentencias, garantías del procesado, entre otras cuestiones que debían ser reguladas mediante

un reglamento, tal y como disponía el artículo 164 de la Carta Federal de 1824. También existían algunos aspectos que volvían contradictorias las disposiciones, principalmente en los plazos para hacer efectiva la responsabilidad, lo había en la técnica, en la redacción, e incluso, en los fundamentos, citamos como ejemplo; el artículo 137, fracción V, numeral tercero, que disponía la competencia de la Suprema Corte de Justicia para conocer de los casos de responsabilidad de los gobernadores de los Estados, el cual estaba indebidamente fundado en la fracción tercera (III) del artículo 38, y que versaba en la responsabilidad de los ministros de la Corte y secretarios del despacho, cuando lo correcto era citar la fracción cuarta (IV) del mismo numeral, y que refería precisamente a la responsabilidad de los gobernadores.

**TERCERA.**— Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 constituye otro antecedente del juicio político y del actual sistema de responsabilidad de nuestro país, el cual estaba contenido a lo largo del citado cuerpo normativo disperso, en el siguiente orden; en la Segunda Ley, en los artículos 12, 17 y 18, Tercera Ley, artículos 47, 48, 49, 50 y 55, Cuarta Ley, artículos 15, 17, 26 y 32, Quinta Ley, artículos 9, 12, 22, 30, 31, 32, 36 y 38, y Séptima Ley, en el artículo 6 del ordenamiento jurídico en cuestión.

Podemos destacar que fue el primer ordenamiento constitucional en establecer una distinción entre los delitos comunes y oficiales, de la cual partió el sistema de responsabilidad de las Siete Leyes, y fijaría un precedente que influiría en las Leyes Fundamentales de 1847, 1857 y 1917. Como hemos mencionado, la Constitución centralista de 1836 estableció una clasificación de los delitos oficiales y comunes, de conformidad con lo siguiente:

A) Los delitos oficiales de conformidad con el artículo 48 de la Tercera Ley Fundamental de 1836, podrían ser; 1) en materia electoral por infracciones y omisiones en los procesos electorales y democráticos, durante las elecciones del país cuando no se vigilaban a pluralidad las elecciones (*Segunda Ley Constitucional, artículo 3, fracciones IV y V*), cuando no se cumplan con las formalidades para la renovación del Supremo Magistrado del Poder Ejecutivo (*Cuarta Ley Constitucional, artículos 1, 2 y 3*); y 2) los delitos oficiales en materia de competencia y legalidad que establecían los límites a las facultades de los gobernadores y las juntas departamentales, en materia de contribuciones, manejo de los recursos y medidas para el levantamiento de las fuerzas armadas, estableciendo un control del poder político para efecto de que los funcionarios no se excedan de sus atribuciones o contravengan otras disposiciones incurriendo en delitos oficiales o políticos (*fracciones I, II, y III del artículo 15 de la Sexta Ley Constitucional*).

B) Los delitos comunes de conformidad con el artículo 47 de la Tercera Ley Fundamental de 1836, eran todos aquellos de la materia penal.

Las Siete Partidas de 1836 tuvo como mérito la creación de un órgano político

de control denominado *Supremo Poder Conservador*, se trataba de un cuarto poder, en teoría neutral, ya que actuaba a petición de otros, pero con facultades desorbitadas en palabras de Fix-Zamudio, su función era ejercer un control de los actos y normas del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyo propósito —al menos en teoría—, era preservar el orden constitucional.

En cuanto a la autoría del Supremo Poder Conservador, la mayoría de los publicistas coinciden en el gran papel que tuvo Francisco Sánchez de Tagle y Lucas Alamán, en el diseño institucional de este cuarto poder neutro.

Ahora bien, entre las facultades más importantes que contaba este órgano político neutro (*sólo actuaba a petición de otro poder*), estaban las siguientes; 1) declarar la nulidad de las leyes y decretos contrarias a la constitución; 2) declarar la nulidad de los actos del Ejecutivo cuando sean contrarios a la ley; 3) declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia; 4) declarar la incapacidad física o moral del presidente de la República; 5) suspender y restablecer a la Suprema Corte de Justicia; 6) suspender hasta por dos meses las sesiones del Congreso de la Unión; 7) reestablecer constitucionalmente los tres poderes de la federación; 8) declarar la voluntad de la nación; 9) dar o negar la sanción a las reformas constitucionales; 10) calificar las elecciones de los senadores; 11) nombrar a 18 letrados para juzgar a los ministros de la Alta Corte, entre otras atribuciones (*Segunda Ley Constitucional, artículo 12*).

Los miembros del Supremo Poder Conservador eran los funcionarios públicos de más alto nivel jerárquico del país, por encima del presidente de la República, de los diputados y senadores del Congreso General de la Nación, y de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, tenían tratamiento de excelencia, y eran los únicos funcionarios que estaban exentos de responsabilidad en dos sentidos; 1) la inmunidad política en actos y operaciones en el desempeño de sus funciones (*delitos oficiales*), donde únicamente eran responsables ante Dios y la opinión pública, y por otra parte; 2) para delitos comunes, en este caso, los integrantes del Supremo Poder Conservador podrían ser sujetos a desafuero por delitos en materia criminal (*Segunda Ley Constitucional, artículos 17 y 18*).

Ahora bien, para hacer efectiva la responsabilidad a los miembros de este cuarto poder por la comisión de un delito común, debían ser acusados ante el Congreso general, y reunidas las Cámaras, a pluralidad absoluta de votos, calificarían si habría lugar a la formación de causa; y de ser procedente, serían puestos a disposición de la Suprema Corte de Justicia para que resuelva. Así, respondían a Dios y la opinión pública por los delitos oficiales (*políticos*), mientras que por los delitos comunes; ante el Congreso General y la Alta Corte de Justicia (*Segunda Ley Constitucional, artículo 18*).

De manera similar los demás funcionarios serían enjuiciados aplicando el procedimiento en función a la naturaleza de la violación, y que a propósito, había una distinción clara y precisa de los delitos comunes y oficiales. Para los delitos oficiales procedía el juicio político con la intervención de ambas Cámaras

(*diputados y senadores*); y como pena o sanción, tendría lugar la destitución del cargo o la inhabilitación temporal, o de por vida para ocupar otro puesto público, además, la suspensión de los derechos políticos del ciudadano (*Tercera Ley Constitucional, artículo 50*).

En cuanto a los delitos comunes el procedimiento seguido era el juicio de procedencia o desafuero, sustanciado por la Cámara de diputados —con algunas excepciones—, misma que hacía la declaración de causa o desafuero; lo que daba lugar a la separación temporal del funcionario, y a la suspensión de los derechos políticos del ciudadano. Las excepciones a las que nos referimos, era en el supuesto de que, se encontrase en receso la Cámara de diputados, a lo cual, conocería la de senadores, y de ser procedente la acusación, esta última sería la encargada de hacer la respectiva declaratoria de procedencia (*desafuero*), el otro supuesto era para los miembros del Supremo Poder Conservador, donde el juicio de procedencia o desafuero sería sustanciado por ambas Cámaras (*diputados y senadores*), similar al juicio político (*Tercera Ley Constitucional, artículos 47 y 53 fracción II*). En cuanto a los plazos, estaban determinados por lo siguiente:

A) Delitos comunes.— El titular del Ejecutivo podría ser acusado por delitos del orden criminal durante el periodo de su encargo y hasta un año después de haber concluido, previa declaración de desafuero hecha por la Cámara de diputados, y la resolución afirmativa del senado (*únicamente para el presidente*), para ser desafortado y puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia para que dicte sentencia. Los senadores, ministros de la Suprema Corte y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, desde el día de su elección, hasta dos meses después de haber concluido el cargo, podrían ser acusados ante la Cámara de diputados quien declararía sí habría lugar al desafuero, y de ser afirmativa, se pondría al imputado ante el tribunal competente, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En el caso de los diputados, durante el tiempo del cargo y dos meses después de haber concluido. Aquí debemos insistir que en el supuesto de que el Congreso estuviese en receso, se haría la acusación ante el Senado (*Tercera Ley Constitucional, artículos 47 y 49*).

B) Delitos oficiales.— El presidente durante el mismo plazo anterior, los secretarios del despacho, ministros de la Suprema Corte y la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, ante la Cámara de diputados, quien declararía sí habría lugar a proceder, y de ser afirmativa, nombraría dos miembros para sostener la acusación ante el Senado, este último instruiría el proceso y dictaría sentencia. Dicha pena podría consistir en la destitución del cargo, o la inhabilitación temporal, o perpetua para obtener otro puesto público. Además, sí a criterio del Senado el acusado debía ser acreedor a mayores penas, pasaría el proceso a la Suprema Corte de Justicia para que dicte sentencia según las leyes vigentes (*Tercera Ley, artículo 48*).

En ambos casos, la declaración afirmativa para los delitos oficiales y comunes tendría como efecto la suspensión del servidor público en el ejercicio de sus funciones, y de los derechos como ciudadano. De igual forma, disponía la expedición de un reglamento que detallara los procedimientos y prevenciones de estos jurados de conformidad con el artículo 50 de la Tercera Ley de 1836.

Además, reconocía la inviolabilidad por opiniones de los diputados y senadores del Congreso General, de igual forma, la responsabilidad de los secretarios por falta de cumplimiento a las leyes, y de los actos del presidente que hubieran autorizado con su firma y que fueran contrarias a la constitución (*Tercera Ley Constitucional, artículo 55 y Cuarta Ley, artículo 32*).

**CUARTA.**— Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, es otro antecedente del juicio político y del actual sistema de responsabilidad de nuestro país, el cual estaba contenido en los artículos 73, 74, 76, 77, 78, 90, 100, 101, 102, 103, 118, 121 y 124 del ordenamiento jurídico en cuestión.

Constitucionalmente sustituyó a las Siete Leyes de 1836, y suprimió al Supremo Poder Conservador debido a los numerosos conflictos políticos y jurídicos que causó durante su funcionamiento. De corte centralista, las Bases tuvieron gran influencia del sistema de responsabilidad de las Siete Partidas Constitucionales de 1836, pero con una redacción normativa deficiente, incompleta y confusa.

Para hacer efectiva la responsabilidad contenía un sistema de control ejercido por un cuerpo legislativo al igual que la Constitución de 1836, la cual partía de la naturaleza del delito, en oficiales y comunes, pero sin profundizar sobre el tema, ni señalar los supuestos que serían considerados como tales, lo que causaba mucha confusión al momento de iniciar los procedimientos.

Otro aspecto importante sobre la ley, es que no señalaba quienes serían los facultados para hacer las acusaciones ante el órgano citado, pero como hemos mencionado, cada uno tenía su procedimiento siguiendo el tipo de delito, es decir, para los delitos comunes era procedente el desafuero, mientras que para los delitos oficiales era el juicio político —en teoría con efectos jurídicos diferentes, aunque la legislación no expresaba nada al respecto—, ambos sustanciados al interior del Congreso de la Unión.

Cada Cámara sería responsable de conocer sobre las acusaciones de cada uno de sus miembros, para efecto del desafuero (*diputados y senadores*) de conformidad con el artículo 76 de las Bases, mientras que para el resto de los casos; cualquiera de las dos podría conocer indistintamente sobre las acusaciones por delitos oficiales, o del orden común de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de Justicia y marcial, consejeros de gobierno, y de los gobernadores de los departamentos (*artículo 77*).

En el juicio de procedencia, una vez que el cuerpo legislativo tenía conocimiento por la comisión del delito, la Cámara que corresponda se erigiría como *gran jurado* para declarar de forma discrecional, sí habría lugar a proceder en contra

del funcionario acusado por delitos comunes del orden penal, o en las causas civiles. Retirado el fuero, sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que dicte sentencia de conformidad con las leyes vigentes (*artículos 74, 77 y 118*).

En tanto que para los delitos oficiales era procedente el juicio político, así, efectuada la acusación ante el órgano legislativo, las dos Cámaras reunidas formarían jurado. Es importante mencionar que la ley no establecía un procedimiento para tal efecto, tampoco determinaba cuales serían las penas o sanciones que podría establecer el cuerpo colegiado, por lo tanto, asumimos que era totalmente discrecional.

Ahora bien, el juicio político era procedente contra las acusaciones hacia el presidente de la República por los delitos oficiales del artículo 90, y los que se hicieran por delitos oficiales de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los gobernadores de departamento, cuando sean contra todo el ministerio, o contra toda la Corte Suprema de Justicia o la marcial, cabe mencionar que la ley no señalaba expresamente en que consistían estos últimos (*artículo 78*), por lo que nuevamente, inferimos que era a discreción del cuerpo legislativo calificar la gravedad, de igual forma, la ley no establecía un procedimiento, también fue omisa en señalar el plazo para hacer efectiva la responsabilidad (*con excepción del presidente*), y las penas o sanciones.

El numeral 78, con relación al artículo 90, establecían como prerrogativa del titular del Ejecutivo, no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y la forma de gobierno establecida por las Bases de 1843, tampoco podría ser acusado por delitos comunes, sino hasta un año después de haber dejado el cargo.

Los secretarios del despacho o ministros eran responsables de los actos del presidente de la República que autoricen con su firma, siempre que constituyan actos contrarios a la constitución y a las leyes vigentes de conformidad con el artículo 100 de las Bases Orgánicas de 1843.

Además, establecía como prerrogativa de los diputados y senadores la inviolabilidad por opiniones (*artículo 73*), así como el fuero en las causas civiles y criminales durante el tiempo de su encargo y dos meses después de haber concluido, mismo que podría ser retirado mediante el juicio de procedencia con arreglo en la constitución (*artículo 74 y 77*).

Del análisis realizado a las Bases Orgánicas de 1843, podemos concluir que la redacción normativa era deficiente, incompleta y confusa, en parte a que; 1) faltó señalar expresamente y con claridad cuáles eran los delitos oficiales y comunes, 2) no distinguía apropiadamente entre el procedimiento de desafuero y el juicio político, 3) el procedimiento y la determinación de las sanciones eran

una facultad discrecional del cuerpo legislativo, 4) fue omisa en señalar algunos plazos para hacer efectiva la responsabilidad (*con excepción del presidente de la República, los diputados y senadores*), entre otros aspectos.

**QUINTA.**— El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 vino a sustituir al régimen centralista, en estricto sentido, restauró por segunda vez en nuestro país el orden Constitucional de 1824, adicionando algunas disposiciones que venían a mejorar el sistema político y jurídico de nuestro país.

En otros términos, al documento Constitucional de 1824 se adicionaron otras 30 disposiciones jurídicas a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, y que, entre otros aspectos, vino a fortalecer el sistema de responsabilidad de los funcionarios públicos que durante años, había sido ilusoria en palabras de Mariano Otero en su *voto particular*.

Así, como parte de las mejoras que realizó el Acta de Reformas a la Carta Federal de 1824, fue la de ampliar la responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal, y que estuvo limitado a los delitos oficiales de; 1) traición contra la independencia nacional, 2) la forma de gobierno, 3) por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo, 4) actos dirigidos a impedir las elecciones del presidente, senadores y diputados, 5) impedir que presten estos últimos sus servicios en los tiempos que establece la constitución, y 6) impidan a las Cámaras el uso de sus facultades (*artículo 38, fracción I y II de la Carta de 1824*), para incluir la responsabilidad por los delitos del fuero común que cometa durante el tiempo de su encargo de conformidad con el artículo 16 del documento en cuestión.

Además, el artículo 16 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 dispuso que el presidente de la República sería responsable por los delitos oficiales, aun y de los exceptuados por la constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del secretario del despacho que corresponda según el ramo. Recordemos que la Constitución Federal de 1824, establecía que los secretarios del despacho serían responsables de los actos del Jefe de Estado, siempre que los autoricen con su firma y que estos fueran contrarios a la constitución y a las leyes vigentes (*Constitución de 1824, artículo 119*).

En el mismo sentido, el artículo 17 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 amplió la responsabilidad de los secretarios del despacho, para que pudieran responder por todas las infracciones que cometieran a la ley, sean por actos de comisión, o de pura omisión. Adicionalmente, hubo otras que modificaron substancialmente el juicio político y de procedencia, en los artículos 38, 43 y 44 de la Constitución Federal de 1824, principalmente en los procedimientos que eran sumamente confusos.

La reforma del artículo 12 del Acta Constitutiva de 1847 otorgó competencia exclusiva a la Cámara de diputados para erigirse como *gran jurado*, y que tuviese facultad para declarar con la simple mayoría de votos, sí habría lugar

o no, a la formación de causa para efecto de retirar el fuero constitucional. Por otra parte, el artículo 13 de la referida Acta de 1847, vino a mejorar la redacción y poner fin a la incertidumbre jurídica de la Carta Federal de 1824, al señalar el procedimiento que sería aplicable de conformidad con la naturaleza del delito.

Así, para los delitos comunes tendría lugar el desafuero, y para tal efecto, conocería la Cámara de diputados quien, por votación de la mayoría simple determinaría si habría lugar o no a proceder, y de ser afirmativo, retiraría el fuero constitucional del funcionario, acto seguido, el órgano político pasaría el expediente a la Suprema Corte para que dicte la sentencia que corresponda.

En los delitos oficiales tendría lugar el juicio político, y hecha la declaración de causa por la Cámara de diputados, el Senado se erigiría en jurado de sentencia, limitándose únicamente a determinar la culpabilidad del acusado. Al respecto, se requería de la votación de las tres quintas partes de los miembros del Senado —como recomendó Otero en su proyecto—; y de ser procedente, la Suprema Corte de Justicia sería la encargada de determinar la pena de conformidad con las leyes vigentes.

Finalmente, el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 es otro antecedente del juicio político y del actual sistema de responsabilidad de nuestro país, el cual estaba contenido en los artículos 12, 13, 16 y 17 del mismo ordenamiento jurídico, y que vino a realizar mejoras y adiciones al texto Constitucional Federal de 1824.

**SEXTA.**— El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, fue emanado de la revolución de Ayutla y expedido por Comonfort en calidad de presidente sustituto, el documento tenía varias disposiciones en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos en los artículos 76, 78, 79, 85, 92, 94, 98, 117, 123 y 124 del referido ordenamiento jurídico.

El documento era de carácter provisional y de transición política a un gobierno definitivo, el cual establecía un sistema parcialmente centralista que dispuso de una serie de garantías y derechos, los cuales, en el fondo, eran los límites a las facultades del gobierno, en contra posición a ello, suprimió el juicio de amparo establecido en la Carta de 1847.

Para contrarrestar la ausencia del juicio de amparo el Estatuto estableció una serie de garantías para proteger los derechos de libertad, seguridad, propiedad e igualdad. De tal forma, para proteger los derechos mencionados o bien, evitar atentados contra las garantías que pudieran incurrir los funcionarios del Ejecutivo o Judicial en los casos de responsabilidad, era procedente la acción popular, que a propósito, se castigaba de oficio de conformidad con el artículo 78 del Estatuto Orgánico Provisional de 1856.

Además, el poder judicial sería revisado constantemente, y de advertirse alguna infracción durante el proceso, se expediría copia de este para ser remitido a

la autoridad competente para que proceda la responsabilidad, y sobre estos asuntos, no habría lugar al sobreseimiento (*Estatuto Orgánico, artículo 78*).

El Supremo Gobierno sería el órgano encargado de observar y vigilar el cumplimiento de la ley, así, para efecto de verificar la responsabilidad podría solicitar copia de los procesos concluidos, y ordenar visitas a los tribunales de circuito y distrito. Los cuales podrían ser autorizados por el Gobierno o por la Suprema Corte, y del Gobierno para esta última, así como para los tribunales de los Estados, por el Gobierno General, y los gobernadores de conformidad con los artículos 78 y 117, fracción XXIII del Estatuto Orgánico Provisional de 1856.

Entre las prerrogativas que gozaba el titular del Ejecutivo se encontraba, la de no ser acusado ni procesado criminalmente durante su ejercicio y un año después, sino por delitos contra la independencia nacional y la forma de gobierno establecida en la convocatoria. De igual forma, contaba con inmunidad contra los delitos comunes hasta un año después de haber concluido sus funciones, de conformidad con el numeral 85 del multicitado documento, sin que el Estatuto estableciera un procedimiento para retirar el fuero.

Por otra parte, los ministros o secretarios asumían la responsabilidad de los actos del presidente de la República que autorizaran con su firma, siempre que sean en contra del *Plan de Ayutla* reformado en Acapulco, acusados ante la Suprema Corte y previo a la formación de causa hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos, tal y como disponía el artículo 92 del Estatuto Orgánico de 1856. Es importante mencionar que el Estatuto no mencionaba otras disposiciones relacionadas a la estructura del Consejo, su integración o sus facultades, por lo que es posible que se tratara de un órgano dependiente del Ejecutivo, y que actuaba en la total discrecionalidad.

En cuanto a los gobernadores de los Estados y del Distrito, y los jefes políticos eran responsables por delitos oficiales y comunes, quienes podrían ser juzgados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa autorización del Gobierno Supremo de conformidad con los artículos 123 y 124 del Estatuto, sin que a propósito se estableciera un procedimiento para ello.

Por otra parte, se otorgaba facultades a la Suprema Corte para que conozca de las causas del presidente, de los gobernadores de los Estados y sobre la responsabilidad de los secretarios del despacho de conformidad con el artículo 98, fracciones I, II, y III del documento en cuestión.

El documento era muy escueto y sumamente incompleto, el poder era centralizado y las decisiones dependían directamente del presidente de la República, y lo que no estaba debidamente regulado, se resolvía de forma discrecional, siendo este su común denominador.

Es importante mencionar que existía una vigilancia excesiva al poder Judicial que comprometía su independencia y autonomía, mientras que el poder Legislativo, simplemente no existía, como tampoco había contrapesos al poder,

incluso, la responsabilidad se hacía efectiva a discreción del Ejecutivo mediante órganos que no estaban regulados, sin facultades, o mediante procesos incompletos y deficientes que, en el fondo, eran prácticas ilusorias y discrecionales.

El Estatuto tuvo muchas dificultades para su aplicación en México, incluso suscitó el rechazo de algunas Entidades Federales debido a los matices centralistas, por otra parte, la relación del presidente Comonfort y el Congreso se había deteriorado, al punto de someter el referido documento para su revisión. No obstante lo anterior, el Estatuto fue emitido en vísperas de la nueva constitución, por lo que la ley pudo estar teóricamente en vigor —menciona Felipe Tena— desde su publicación hasta la promulgación de la Ley Suprema de 1857.

Finalmente podemos inferir que el Estatuto no contenía propiamente un sistema de responsabilidad como tal, sin embargo, se podría hacer efectiva de forma discrecional mediante los artículos 76, 78, 79, 85, 92, 94, 98, 117, 123 y 124 del referido ordenamiento jurídico.

**SÉPTIMA.**— La Constitución Política de la República Mexicana de 1857 es otro antecedente del juicio político y del actual sistema de responsabilidad de nuestro país, el cual estaba contenido en los artículos 59, 103, 104, 105, 106, 107 y 108 del ordenamiento jurídico en cuestión.

El texto original de 1857, tuvo algunas variaciones en el sistema político, principalmente a consecuencia de los numerosos fracasos de los ordenamientos constitucionales de 1824, 1836, 1843 y 1847, los más significativos fueron la supresión del cargo de la vicepresidencia y del Senado de la República.

Los cambios impactaron a todo el sistema político, y desde luego, al sistema de responsabilidad. Así, el artículo 59 del texto original de 1857 dispuso la inviolabilidad por opiniones únicamente para los diputados, en virtud de que el Poder Legislativo sería depositado para su ejercicio en el Congreso de la Unión, compuesto por una sola Cámara de conformidad con el numeral 51.

Las cuestiones de responsabilidad estaban muy presentes en 1856, al tiempo que el Congreso Constituyente discutía el proyecto de Ley Suprema actuaba en calidad de *gran jurado*, sustanciando un procedimiento de responsabilidad en contra del general Antonio López de Santa Anna y sus ministros; por abusos de poder, crímenes y daños causados a particulares durante su gobierno.

De ahí que el Constituyente diera gran importancia al tema y haya decidido establecer un título especial denominado; *De la Responsabilidad de los Funcionarios Públicos*, que incluía el juicio político y de procedencia en los artículos 103, 104, 105, 106, 107 y 108 de la Constitución Política de 1857. Y como ya era costumbre, el sistema partía de la clasificación de los delitos comunes y oficiales, para lo cual, existían procedimientos distintos con efectos parecidos pero encaminados hacia el mismo fin, y que era; *el control del poder político*.

En este orden de ideas, la Carta Federal de 1857 estableció que los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones que incurran durante su ejercicio como funcionarios (*Constitución de 1857, artículo 103*).

De conformidad con el artículo 103 de la Ley Fundamental de 1857, los gobernadores podrían ser acusados únicamente por delitos oficiales, es decir, por infracciones a la constitución y a las leyes federales durante el tiempo de su encargo. Por otra parte, el Jefe de Estado era responsable durante el tiempo que durase en funciones, y sólo podría ser acusado por los delitos de; 1) traición a la patria, 2) violación expresa de la constitución, 3) ataques a la libertad electoral; y 4) delitos graves del orden común de conformidad con el último párrafo del artículo 103 de la Carta Federal de 1857.

Ahora bien, para hacer efectiva la responsabilidad existían dos procedimientos en cuestión, para los delitos comunes procedía el juicio de procedencia (*desafuero*), mismo que era sustanciado por la Cámara de diputados quien se erigía en *gran jurado*. Así, mediante la mayoría absoluta de votos declaraba sí habría lugar o no a proceder en contra del acusado. Las resoluciones podrían tener dos efectos jurídicos, es decir; de ser negativo, no habría lugar a ningún procedimiento adicional, pero de ser afirmativo, el funcionario por este hecho quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes (*Constitución de 1857, artículo 104*).

El otro procedimiento en cuestión era el juicio político para los delitos oficiales, el cual sería sustanciado por un órgano mixto, es decir, tendría lugar la participación del cuerpo Legislativo y Judicial. El primero actuaba en calidad de jurado de acusación y la Suprema Corte de Justicia como órgano de sentencia. Así, el órgano de acusación tendría como objeto declarar a mayoría absoluta de votos sí el acusado era culpable, o no, por los delitos oficiales.

La resolución podría tener dos implicaciones, la primera de ser negativa o absolutoria, el funcionario continuaba en el ejercicio de sus funciones, pero sí era afirmativa o condenatoria, el servidor público quedaba inmediatamente separado del encargo, y sería puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acto seguido, el tribunal en pleno, y erigido como jurado de sentencia, establecería la pena mediante mayoría absoluta de votos según correspondiera la ley (*Constitución de 1857, artículo 105*).

Es importante mencionar que ante una sentencia por delitos oficiales no procedía el indulto, y bajo ningún motivo existía inmunidad del orden civil para los funcionarios públicos mencionados en el artículo 103 de la Constitución de 1857. Además, el artículo 107 de la Carta Federal de 1857 señalaba que la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podría exigirse durante

el periodo en que el funcionario ejerza el cargo y un año después de haber finalizado.

Cabe mencionar que el sistema de responsabilidad en algunas partes resultaba ser confusa y en otras incompleta, sobre todo si se compara con el proyecto que mostraba más precisión en los conceptos, y más detalle en la forma de sustanciar el procedimiento, pese a esto, es claro que, además de la técnica jurídica era necesaria la reglamentación con una ley complementaria que mostrase el camino legal y que hubiese puesto fin a la incertidumbre jurídica.

Tiempo más tarde, durante el periodo presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada, este realizó una serie de reformas con el objeto de restaurar el Senado de la República al interior del Congreso de la Unión, para efecto de equilibrar el poder político, toda vez que la Cámara de diputados concentraba un número importante de facultades.

De esta manera, mediante reforma y adición del 13 de noviembre de 1874, se modificaron diversas disposiciones a la Ley Fundamental de 1857, en los artículos 51, 52, 57, 62, 64–67, 69, 70–74, 103, 104 y 105, la cual tuvo dos implicaciones importantes; 1) en el sistema político, al restablecer el Senado de la República para hacer contrapeso a la Cámara de diputados; y 2) cambió el sistema de responsabilidad establecido en el texto original de la Ley Suprema de 1857, y con ello, el Senado vino a ocupar procesalmente las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano político de sentencia.

Para finales del gobierno del presidente Díaz, el 6 de mayo de 1904 publicó mediante decreto de reformas y adiciones; una iniciativa que derogaba las fracciones XXXI y XXXII del artículo 72, y se reformaron los artículos 72, inciso A, 74, 78, 79 a 84, inclusive la primera parte del 103 de la Ley Suprema, que en resumen tuvo como propósito incorporar la vicepresidencia de la República en el sistema de responsabilidad de los servidores públicos, así como su regulación, recordemos que la vicepresidencia había sido derogada del texto original de la Carta Federal de 1857, por considerarla peligrosa para el sistema político mexicano. Así, el vicepresidente sería responsable durante el tiempo de su encargo, al igual que el presidente de la República, y únicamente podría ser acusado por traición a la patria, violación expresa de la constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

**OCTAVA.**— El Estatuto Provisional del Imperio de 1865 es otro antecedente del actual sistema de responsabilidad de los servidores públicos de nuestro país, el cual estaba contenido en el artículo 12 del mencionado ordenamiento jurídico. El Estatuto era de carácter simplista y con escasos 81 artículos, no se trataba propiamente de una constitución, sino de un documento organizacional para la administración del gobierno, e insistimos, era únicamente temporal.

Establecía una monarquía moderada y hereditaria, con un príncipe católico o Emperador, quien fungía como el representante de la soberanía nacional, la

cual sería ejercida por él, en todos sus ramos, o por medio de las autoridades y funcionarios públicos, por lo tanto, gozaba de una inmunidad en todos los aspectos de conformidad con los artículos 1 y 4 del Estatuto Provisional.

En cuanto a la responsabilidad de los funcionarios y servidores del imperio, el documento únicamente refería a los ministros del despacho, quienes serían responsables por delitos comunes y oficiales de conformidad con el artículo 12 del documento en cuestión, sin que este estableciera los mecanismos para hacer efectiva dicha responsabilidad, o bien, se detalle en que consistían dichos delitos. Según el artículo 5 del Estatuto los ministros que podrían incurrir en delitos comunes y oficiales eran; 1) el ministro de la casa Imperial, 2) de Estado, 3) negocios extranjeros y marina, 4) de gobernación, 5) de justicia, 6) de instrucción pública y cultos, 7) de guerra, 8) fomento, y 9) ministro de hacienda, ahora bien, en cuanto a las facultades y organización, el cuerpo normativo disponía que una ley expedida más tarde establecería su regulación.

En el mismo sentido que los Doctores Felipe Tena y José Luis Soberanes Fernández, creemos que el documento no establecía propiamente un orden constitucional, sino meramente una superficial reglamentación para la administración del imperio, donde todo el poder era ejercido por el soberano, sin que existiera algún tipo de restricción y de manera por demás discrecional, el cual careció de vigencia práctica y de validez jurídica.

Finalmente podemos afirmar que la responsabilidad era directamente transmitida a los ministros, y aunque no existía un sistema como tal (*juicio político, desafuero, inmunidad e inviolabilidad*), podría hacerse efectiva por delitos comunes y oficiales mediante el numeral 12 del Estatuto Provisional. Así, los secretarios del despacho estaban a merced de la decisión discrecional del emperador, en virtud de que no existía ningún mecanismo jurídico para ello.

**NOVENA.**— Hemos llegado a la parte final y corresponde concluir sobre el texto original de la Constitución Política de 1917, ciertamente, el documento se encuentra vigente en nuestro país, y a poco más de 100 años de su promulgación, muchas de sus disposiciones fueron reformadas, incluyendo desde luego, el título IV; *De las responsabilidades de los funcionarios públicos*.

En este orden de ideas, el análisis efectuado únicamente corresponde al texto original promulgado el 5 de febrero de 1917, por lo cual, el sistema de responsabilidad estaba contenido en los artículos 61, 74, 76, 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114 del mismo ordenamiento jurídico.

El artículo 61 constitucional era referente a la inviolabilidad por opiniones de los funcionarios públicos, el 74 y 76 sobre las facultades de las Cámaras para conocer de los asuntos de responsabilidad, y los restantes, eran precisamente el título IV, del 108 al 114, mismos que corresponden a la responsabilidad política de los servidores públicos de 1917.

*Grosso modo*, el sistema de responsabilidad de 1917 partía de una clasificación categórica de los delitos y faltas que podrían cometer los funcionarios considerados como de alto nivel jerárquico en el ejercicio de sus funciones, y que estaban clasificados en dos tipos; 1) los oficiales exigibles mediante el juicio político; y 2) los del fuero común en materia criminal o penal mediante el procedimiento de desafuero o de procedencia. En cuanto a las demandas del orden civil, la Ley Fundamental de 1917 establecía que no existían fueros, ni inmunidades para ningún funcionario público (*artículo 114*).

Los procedimientos en cuestión eran sustanciados por el Congreso de la Unión empleando una o bien, las dos Cámaras, según la naturaleza del delito de conformidad con los artículos 74 y 76 de la Ley Suprema de 1917. En el juicio de procedencia conocería la Cámara de diputados, sin demora se erigiría como *gran jurado* para conocer de las denuncias presentadas por acción popular (*artículo 111*); por delitos del orden común en materia penal que se formularan en contra de algún funcionario público de alto nivel, y que, de ser procedente, habría de retirar la inmunidad o fuero constitucional.

La resolución se tomaba de forma colegiada mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo político, a fin de determinar si habría lugar o no a proceder en contra del acusado; 1) de ser negativo concluiría con el procedimiento, y; 2) si era afirmativo, por el mismo hecho era separado del cargo, y de inmediato sería puesto a disposición de los tribunales comunes de conformidad con el artículo 109 del texto original de 1917.

Por otra parte, hecha la denuncia ante la Cámara de diputados —mediante acción popular— por la comisión de un delito oficial, este órgano político formularía la acusación ante el Senado (*sin que el artículo 111 determinara expresamente la votación que se ocupaba en la Cámara de diputados para tal efecto*).

En este orden de ideas, la Cámara de diputados formaría una comisión en su seno para que sostenga la acusación ante el Senado (*el texto original de 1917 no expresaba cómo se formaría dicha comisión*), inmediatamente se erigiría como *gran jurado* para conocer de los delitos en cuestión, quien instruiría el juicio cumpliendo con todos los trámites y formalidades que implicaba cualquier proceso, escuchando a las partes, efectuando diligencias y desahogando las pruebas tendientes a demostrar la responsabilidad del servidor, y a su criterio, determinaría la culpabilidad o no del acusado, por votación de la mayoría de las dos terceras partes del total de los miembros (*artículo 111*).

La sentencia o sanción únicamente consistía en la privación de un cargo o puesto público, e inhabilitación temporal o perpetua para ocupar otro de conformidad con el artículo 111 del texto Constitucional de 1917, por otra parte, si el acto o delito tuviera lugar a otras penas en la ley, el funcionario sería puesto a disposición de las autoridades competentes para que lo juzguen, y castiguen con arreglo a las leyes vigentes.

En 1917, los funcionarios que podrían ser sujetos a responsabilidad mediante el juicio político era el presidente de la República únicamente por los delitos de traición a la patria, y delitos graves del orden común que pudiera cometer durante el ejercicio de sus funciones o un año después, aquí es importante precisar que el constituyente les dio un tratamiento procesal similar a los oficiales, pero que, en esencia, eran de *carácter muy grave*.

Además, por la comisión de delitos oficiales; los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados (*ministros*) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el procurador general de la República, eran responsables por delitos, faltas u omisiones que cometieran durante el ejercicio de sus funciones, así como los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, eran responsables por violaciones a la constitución y leyes federales (*artículo 108, primero y último párrafo*).

En cuanto a los sujetos a declaración de procedencia, o desafuero, eran; los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados (*ministros*) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del despacho y el procurador general de la República, eran responsables por los delitos comunes que cometieran durante el tiempo de su encargo (*artículo 108, primero y segundo párrafo*), mientras que los gobernadores de los Estados y los diputados locales, estos últimos serían responsables por delitos comunes ante la Legislatura de cada Estado como explicó el diputado Jara.

En el texto original de 1917, el Constituyente estableció como plazo para hacer efectiva la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo exigibles durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después (*artículo 113*), de igual manera en las sentencias por delitos oficiales, no se podría otorgar al reo la gracia del indulto (*artículo 112*).

Finalmente, en el numeral 114 del multicitado ordenamiento refería que, en las demandas del orden civil, no se establecían fueros, ni inmunidad para ningún funcionario o servidor público. No menos importante era el artículo 111, el cual establecía como obligación del Congreso de la Unión expedir a la mayor brevedad una *ley de responsabilidad de todos los funcionarios, y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales*, lo que ocurrió hasta el 31 de diciembre de 1982, durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid como parte de su política pública y que denominó formalmente como; "*La renovación moral de la sociedad*."

## ANEXOS

### ANEXO 1

*Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política de la Monarquía Española*

(18 de marzo de 1812)

**Artículo 128.**— Los diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ellas. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el tribunal de Cortes, en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas.

**Artículo 131.**— Las facultades de las Cortes son: Primera: Proponer y decretar las leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario. Segunda: Recibir el juramento al Rey, al Príncipe de Asturias y a la Regencia, como se previene en sus lugares. Tercera: Resolver cualquiera duda, de hecho o de derecho, que ocurra en orden a la sucesión a la corona. Cuarta: Elegir Regencia o Regente del reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia o el Regente han de ejercer la autoridad real. Quinta: Hacer reconocimiento público del Príncipe de Asturias. Sexta: Nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución. Séptima: Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio. Octava: Conceder o negar la admisión de tropas extranjeras en el reino. Novena: Decretar la creación y supresión de plazas en los tribunales que estable-

ce la Constitución; e igualmente la creación y supresión de los oficios públicos. Décima: Fijar todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas de tierra y de mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra. Undécima: Dar ordenanzas al ejército, armada y milicia nacional en todos los ramos que los constituyen. Duodécima: Fijar los gastos de la administración pública. Décimatercia: Establecer anualmente las contribuciones e impuestos. Décimacuarta: Tomar caudales a préstamo en casos de necesidad, sobre el crédito de la Nación. Décimaquinta: Aprobar el repartimiento de las contribuciones entre las provincias. Décimasexta: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. Décimaséptima: Establecer las aduanas y aranceles de derechos. Décimaoctava: Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. Décimanona: Determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas. Vigésima: Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesos y medidas. Vigésimaprimera: Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que la entorpezcan. Vigésimasegunda: Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del Príncipe de Asturias. Vigésimatercia: Aprobar los reglamentos

generales para la policía y sanidad del reino. Vigésimacuarta: Proteger la libertad política de la imprenta. Vigésimaquinta: Hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho y demás empleados públicos. Vigésimasexta: Por último, pertenece a las Cortes dar o negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos, para los que se previene en la Constitución ser necesario.

**Artículo 168.**— La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.

**Artículo 228.**— Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.

**Artículo 229.**— Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes.

**Artículo 239.**— Los consejeros de Estado no podrán ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia.

**Artículo 252.**— Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos de sus destinos, sean temporales o perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, ni suspendidos sino por acusación legalmente intentada.

**Artículo 253.**— Si al Rey llegaren quejas contra algún magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente al Supremo Tribunal de Justicia, para que juzgue con arreglo a las

leyes.

**Artículo 254.**— Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace responsables personalmente a los jueces que la cometieren.

**Artículo 255.**— El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces, producen acción popular contra los que los cometan.

**Artículo 261.**— Toca a este Supremo Tribunal: Primero: Dirimir todas las competencias de las audiencias entre sí en todo el territorio español, y las de las audiencias con los tribunales especiales que existan en la Península e islas adyacentes. En Ultramar se dirimirán éstas últimas según lo determinaren las leyes. Segundo: Juzgar a los secretarios de Estado y del Despacho, cuando las Cortes decretaren haber lugar a la formación de causa. Tercero: Conocer de todas las causas de separación y suspensión de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias. Cuarto: Conocer de las causas criminales de los secretarios de Estado y del Despacho, de los consejeros de Estado y de los magistrados de las audiencias, perteneciendo al jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo a este Tribunal. Quinto: Conocer de todas las causas criminales que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal. Si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228, procederán a nombrar para este fin un tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble. Sexto: Conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ella por disposi-

ción de las leyes. Séptimo: Conocer de todos los asuntos contenciosos pertenecientes al real patronato. Octavo: Conocer de los recursos de fuerza de todos los tribunales eclesiásticos superiores de la Corte. Noveno: Conocer de los recursos de nulidad, que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254. Por lo relativo a Ultramar, de estos recursos se conocerá en las audiencias en la forma

que se dirá en su lugar. Décimo: Oír las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes. Undécimo: Examinar las listas de las causas civiles y criminales, que deben remitirle las audiencias, para promover la pronta administración de justicia, pasar copia de ellas para el mismo efecto al Gobierno, y disponer su publicación por medio de la imprenta.<sup>843</sup>

## ANEXO 2

*Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*  
(18 de diciembre de 1822)

**Artículo 27.**— Los vocales de la Junta nacional instituyente son inviolables por las opiniones políticas que manifiesten en el ejercicio de sus funciones, y no podrán ser perseguidos por ellas en ningún tiempo, ni ante autoridad alguna.

**Artículo 28.**— De las causas civiles o criminales que contra los expresados vocales se intentare durante su comisión, toca el conocimiento al tribunal supremo de justicia.

**Artículo 29.**— El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.

**Artículo 60.**— En el delito de lesa-majestad humana, conjuración contra la patria, ó forma de gobierno establecido, nadie goza de fuero privilegiado. Los militares quedan desaforados por el mis-

mo hecho, y los eclesiásticos serán juzgados por las jurisdicciones secular y eclesiástica unidas, procurando todos los jueces abreviar sin omitir las formas y trámites del juicio.

**Artículo 62.**— Cualquier mexicano puede acusar el soborno, el cohecho, y el prevaricato de los magistrados y jueces.

**Artículo 63.**— Los jueces ó magistrados no podrán ser suspendidos de sus destinos, ya sean temporales ó perpétuos, sino por acusación legítimamente probada, ni separados de ellos, sino por sentencia que cause ejecutoria.

**Artículo 64.**— Si al Emperador se diese queja contra un magistrado, podrá formar expediente informativo y resultando fundada, suspenderle con dictamen del consejo de estado, remitiendo inmediatamente el proceso al tribunal de justicia, para que juzgue con arreglo a derecho.

**Artículo 79.**— Observará también

<sup>843</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 60-104.

este tribunal en lo que le toca, la citada ley de 9 de octubre, y además: Primero: Dirimirá todas las competencias de las audiencias. Segundo: Juzgará a los secretarios de estado y del despacho, cuando por queja de parte se declare haber lugar á exigir la responsabilidad en la forma que se dirá después. Tercero: Conocerá de todas las causas de suspensión y separación de los consejeros de estado y de los magistrados de las audiencias. Cuarto: Juzgará las criminales de los secretarios de estado y del despacho, de los consejeros de estado, y de los magistrados de las audiencias, cuyo proceso instruirá el jefe político más inmediato para remitirlo á este tribunal. Quinto: Igualmente conocerá de todas las causas criminales y civiles de los individuos del cuerpo legislativo, por arreglo al art. 28 de este reglamento y con suplicación al mismo tribunal. Sexto: Conocerá de la residencia de todo funcionario político sujeto á ella por las leyes; de todos los asuntos contenciosos de patronato imperial, y de todos los recursos de fuerza de los tribunales eclesiásticos superiores de la corte. Séptimo: De los de nulidad que se interpongan contra sentencias pronunciadas en última instancia, para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y de hacer efectiva la responsabilidad de los magistrados que la pronunciaron. Octavo: Oirá las dudas de los demás tribunales sobre la genuina inteligencia de alguna ley, consultando al Emperador con los fundamentos de que nazcan, para que provoque la conveniente declaración del poder legislativo. Nono: Examinará las listas que le deben remitir las audiencias para promover la pronta administración de justicia, pasando copia de ellas al gobierno con las observaciones que estime

convenientes, y disponiendo su publicación por la imprenta. Décimo: Cuando de orden del Emperador se proceda al arresto de alguno, en el caso que designa el artículo 31 de este reglamento, y no se suelte ni entregue á tribunal competente en los quince días que allí mismo se expresa, podrá el arrestado ocurrir á este tribunal, que si calificare justo y conveniente tal arresto por el interés del estado, pronunciará el siguiente decreto: *Queda á esta parte salvo el segundo recurso en el término de la ley; y el arrestado podrá usar de él ante el mismo tribunal, si pasados quince días no se ha hecho la consignación á su juez respectivo.* Undécimo: En este caso, ó cuando en virtud del primer recurso, el tribunal estime que la salud pública no exige la prisión, oficiará al ministro que comunicó la orden de arresto invitándole á la libertad ó consignación del arrestado. Si el ministro no ejecuta uno u otro dentro de quince días, ni expone motivos justos de la demora, el tribunal dará segundo decreto en esta forma: *Hay vehemente presunción de detención arbitraria contra el ministro N. por la prisión de N.:* y desde este acto seguirá el propio tribunal en el conocimiento de la causa de responsabilidad por los trámites señalados en las leyes, oyendo al ministro, á la parte y al fiscal, y determinando lo más conforme á justicia.

**Artículo 80.**— En caso de acusación ó queja criminal contra individuos de este tribunal, se ocurrirá al emperador, que dará orden de que se reúna luego otro tribunal compuesto del letrado de más edad que hubiere en el cuerpo legislativo: del consejero de estado, también letrado más antiguo: del regente ó decano de la audiencia de esta corte: del rector del colegio de abogados, y del letrado de más

edad que hubiere en la diputación provincial. Si no hay alguno, del catedrático jubilado ó profesor de derecho más anti-

guo de la universidad de esta corte que no sea eclesiástico.<sup>844</sup>

### ANEXO 3

*Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*

(4 de octubre de 1824)

**Artículo 38.**— Cualquiera de las dos cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado sobre las acusaciones: I. Del presidente de la federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por cohecho o soborno, cometidos durante el tiempo de su empleo. II. Del mismo presidente por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores y diputados, o a que éstos se presenten a servir sus destinos en las épocas señaladas en esta constitución, o a impedir a las cámaras el uso de cualquiera de las facultades que les atribuye la misma. III. De los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los secretarios del despacho, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de sus empleos. IV. De los gobernadores de los Estados, por infracciones de la constitución federal, leyes de la Unión, u órdenes del presidente de la federación, que no sean manifiestamente contrarias a la constitución y leyes generales de la Unión, y también por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la misma constitución y leyes.

**Artículo 39.**— La cámara de representantes hará exclusivamente de gran jurado, cuando el presidente o sus ministros sean acusados por actos en que hayan in-

tervenido el senado o el consejo de gobierno en razón de sus atribuciones. Esta misma cámara servirá del mismo modo de gran jurado en los casos de acusación contra el vicepresidente, por cualquiera delitos cometidos durante el tiempo de su destino.

**Artículo 40.**— La Cámara ante la que se hubiere hecho la acusación de los individuos de que hablan los dos artículos anteriores, se erigirá en gran jurado, y si declarare por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

**Artículo 42.**— Los diputados y senadores serán inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

**Artículo 43.**— En las causas criminales que se intentaren contra los senadores o diputados, desde el día de su elección hasta dos meses después de haber cumplido su encargo, no podrán ser aquéllos acusados sino ante la Cámara de éstos, ni éstos sino ante la de senadores, constituyéndose cada Cámara a su vez en gran jurado, para declarar si ha o no lugar a la formación de causa.

**Artículo 44.**— Si la Cámara que haga de gran jurado en los casos del artículo

<sup>844</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 125-144.

anterior, declarare, por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, haber lugar a la formación de causa, quedará el acusado suspenso de su encargo, y puesto a disposición del tribunal competente.

**Artículo 107.**— El presidente, durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos de que habla el artículo 38, cometidos en el tiempo que allí se expresa.

**Artículo 108.**— Dentro de un año, contado desde el día en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el artículo 38, y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año, no podrá ser acusado por dichos delitos.

**Artículo 109.**— El vicepresidente, en los cuatro años de este destino, podrá ser acusado solamente ante la cámara de diputados por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.

**Artículo 110.**— Las atribuciones del presidente son las que siguen: I. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del congreso general. II. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, acta constitutiva y leyes generales. III. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación, y a sostener su independencia en lo exterior, y su unión y libertad en lo interior. IV. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho. V. Cuidar de la recaudación, y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes. VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los envia-

dos diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos, del consejo de gobierno. VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, armada y milicia activa, y de las oficinas de la Federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes. VIII. Nombrar, a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito. IX. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes. X. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra, y de la milicia activa, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. XI. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos Estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando éste reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación. XII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previo decreto del congreso general, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes. XIII. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos que designa la facultad XII del artículo 50. XIV. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; mas para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del congreso general. XV. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras. XVI. Pedir al congreso general la prorrogación

de sus sesiones ordinarias hasta por treinta días útiles. XVII. Convocar al congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las dos terceras partes de los individuos presentes del consejo de gobierno. XVIII. Convocar también al congreso a sesiones extraordinarias, cuando el consejo de gobierno lo estime necesario por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes. XIX. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la Corte Suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes. XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación, infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo. XXI. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.

**Artículo 119.**— Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales, y constituciones particulares de los Estados.

**Artículo 137.**— Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son las siguientes: I. Conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la

federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó. II. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes. III. Consultar sobre paso o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en asuntos contenciosos. IV. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro. V. Conocer: *Primero.* De las causas que se muevan al presidente y vicepresidente según los artículos 38 y 39, previa la declaración del artículo 40. *Segundo.* De las causas criminales de los diputados y senadores indicadas en el artículo 43, previa la declaración de que habla el artículo 44. *Tercero.* De las de los gobernadores de los Estados en los casos de que habla el artículo 38 en su parte tercera, previa la declaración prevenida en el artículo 40. *Cuarto.* De las de los secretarios del despacho según los artículos 38 y 40. *Quinto.* De los negocios civiles y criminales de los enviados diplomáticos y cónsules de la República. *Sexto.* De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por ley.

**Artículo 139.**— Para juzgar a los individuos de la Corte Suprema de Justicia, elegirá la Cámara de diputados, votando por Estados, en el primer mes de las sesiones ordinarias de cada bienio veinticuatro individuos, que no sean del Congreso general, y que tengan las cualidades que los ministros de dicha Corte Suprema. De éstos se sacarán por suerte un fiscal, y un número de jueces igual a aquel

de que conste la primera Sala de la Corte, y cuando fuere necesario, procederá la misma Cámara, y en sus recesos el consejo de gobierno, a sacar del mismo modo los jueces de las otras Salas.

**Artículo 164.**— El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes, a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución o la acta constitutiva.<sup>845</sup>

## ANEXO 4

### *Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en las Siete Leyes Constitucionales de 1836*

#### *Segunda Ley Constitucional*

**Artículo 12.**—Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes: I. Declarar la nulidad de una ley o decreto, dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la Constitución, y le exijan dicha declaración, o el supremo poder Ejecutivo, o la alta Corte de Justicia, o parte de los miembros del poder Legislativo, en representación que firmen dieciocho por lo menos. II. Declarar, excitado por el poder legislativo o por la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas. III. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito, proceda a la formación

de causa, y al fallo que hubiere lugar. IV. Declarar, por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la República, cuando le sobrevenga. V. Suspender a la alta Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público. VI. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes, por igual término, cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder Ejecutivo. VII. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente. VIII. Declarar, excitado por el poder Legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquier caso extraordinario en que sea conveniente conocerla. IX. Declarar, excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuándo está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio por bien de la nación. X. Dar o negar

<sup>845</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 167-195.

la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva. XI. Calificar las elecciones de los senadores. XII. Nombrar, el día 1° de cada año, dieciocho letrados entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta Corte de Justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.

**Artículo 17.**—Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones.

**Artículo 18.**—Si alguno de ellos cometiere algún delito, la acusación se hará ante el congreso general, reunidas las dos cámaras, el cual, a pluralidad absoluta de votos, calificará si ha lugar a la formación de causa, y habiéndolo, seguirá ésta y la fenecerá la Suprema Corte de Justicia, ante la que se seguirán también las causas civiles en que sean demandados.

#### *Tercera Ley Constitucional*

**Artículo 47.**— En los delitos comunes, no se podrá intentar acusación criminal contra el Presidente de la República, desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia, ni contra los senadores, desde el día de su elección hasta que pasen dos meses de terminar su encargo, ni contra los ministros de la alta Corte de Justicia y la marcial, secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, sino ante la cámara de diputados. Si el acusado fuere diputado, en el tiempo de su diputación y dos meses después, o el Congreso estuviere en receso, se hará la acusación ante el Senado.

**Artículo 48.**— En los delitos oficiales del Presidente de la República, en el mismo tiempo que fija el artículo anterior, de los secretarios del despacho, magistrados de la alta Corte de Justicia y de la marcial, consejeros, gobernadores de los departamentos y juntas departamentales, por infracción del artículo 3°, parte quinta de la segunda Ley Constitucional, del 3 de la cuarta y del 15 de la sexta en sus tres primeras partes, la cámara de diputados, ante quien debe hacerse la acusación, declarará si ha o no lugar a ésta; en caso de ser la declaración afirmativa, nombrará dos de sus miembros para sostener la acusación en el senado. Este, instruido el proceso, y oídos los acusadores y defensores, fallará, sin que pueda imponer otra pena que la de destitución del cargo o empleo que obtiene el acusado, o de inhabilitación perpetua o temporal para obtener otro alguno; pero si del proceso resulta ser, a juicio del mismo senado, acreedor a mayores penas, pasará el proceso al tribunal respectivo para que obre según las leyes.

**Artículo 49.**— En los delitos comunes, hecha la acusación, declarará la Cámara respectiva si ha o no lugar a la formación de causa; en caso de ser la declaración afirmativa, se pondrá el reo a disposición del tribunal competente para ser juzgado. La resolución afirmativa sólo necesitará la confirmación de la otra Cámara, en el caso de ser acusado el Presidente de la República.

**Artículo 50.**— La declaración afirmativa, así en los delitos oficiales como en los comunes, suspende al acusado en el ejercicio de sus funciones y derechos de ciudadano. Todos los demás requisitos de estos jurados y prevenciones relativas al acusador, al acusado y al modo de pro-

ceder, las especificará el reglamento del Congreso.

**Artículo 55.**— Los diputados y senadores serán inviolables por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus encargos, y en ningún tiempo y por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos ni molestados por ellas.

#### *Cuarta Ley Constitucional*

**Artículo 15.**— Son prerrogativas del Presidente de la República: I. Dar o negar la sanción a las leyes y decretos del Congreso general, en los casos no exceptuados en la tercera ley constitucional. II. Que no puedan dejar de tomarse en consideración las iniciativas de ley o decreto que dirija el Congreso general, en todo lo que está facultado para hacerlas. III. No poder ser acusado criminalmente, durante su presidencia y un año después, por ninguna clase de delitos cometidos antes, o mientras funge de Presidente, sino en los términos que prescriben los artículos 47 y 48 de la tercera ley constitucional. IV. No poder ser acusado criminalmente por delitos políticos cometidos antes o en la época de su presidencia, después de pasado un año de haber terminado ésta. V. No poder ser procesado, sino previa la declaración de ambas Cámaras prevenida en el artículo 49, párrafo último de la tercera ley constitucional. VI. Nombrar libremente a los secretarios del despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente. VII. Elegir y remitir a las Cámaras oradores que manifiesten y apoyen la opinión del gobierno, en todos los casos en que la importancia del asunto haga, a su juicio y al del consejo, oportuna esta medida.

**Artículo 17.**— Son atribuciones del Presidente de la República: I. Dar, con sujeción a las leyes generales respecti-

vas, todos los decretos y órdenes que convengan para la mejor administración pública, observancia de la Constitución y leyes, y, de acuerdo con el consejo, los reglamentos para el cumplimiento de éstas. II. Iniciar todas las leyes y decretos que estime convenientes, de acuerdo con el consejo, para el buen gobierno de la Nación. III. Hacer, con acuerdo del consejo, las observaciones que le parezca, a las leyes y decretos que el Congreso le comunique para su publicación, no siendo en los casos exceptuados en la tercera ley constitucional. IV. Publicar, circular y hacer guardar la Constitución, leyes y decretos del Congreso. V. Resolver, con acuerdo del consejo, las excitaciones de que hablan los párrafos 1<sup>o</sup> y 6<sup>o</sup>, art. 12, de la segunda ley constitucional. VI. Pedir al Congreso la prórroga de sus sesiones ordinarias. VII. Resolver lo convoque la diputación permanente a sesiones extraordinarias, y señalar, con acuerdo del consejo, los asuntos que deben tratarse en ellas. VIII. Negarse, de acuerdo con el supremo poder conservador, a que la diputación permanente haga la convocatoria para que la faculte el artículo 20 de la tercera ley constitucional, en su 2<sup>a</sup> parte. IX. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones, con arreglo a las leyes. X. Nombrar a los consejeros en los términos que dispone esta ley. XI. Nombrar a los gobernadores de los departamentos a propuesta en terna de la junta departamental y con acuerdo del consejo. XII. Remover a los empleados diplomáticos, siempre que lo juzgue conveniente. XIII. Nombrar a los empleados diplomáticos, cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, de la armada y de la milicia activa, y a los primeros jefes

de las oficinas principales de Hacienda, establecidas o que se establezcan, con sujeción, en los primeros, a la aprobación del Senado, y en estos últimos, a la de la Cámara de diputados, según prescriben los artículos 52 y 53 de la tercera ley constitucional. XIV. Nombrar para todos los demás empleos militares y de las oficinas, con arreglo a lo que dispongan las leyes. XV. Intervenir en el nombramiento de los jueces e individuos de los tribunales de justicia, conforme a lo que establece la quinta ley constitucional. XVI. Dar retiros, conceder licencias y pensiones, conforme lo dispongan las leyes. XVII. Disponer de la fuerza armada de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior. XVIII. Declarar la guerra en nombre de la nación, previo el consentimiento del Congreso, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes. XIX. Celebrar concordatos con la Silla apostólica, arreglado a las bases que le diere el Congreso. XX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, sujetándolos a la aprobación del Congreso antes de su ratificación. XXI. Recibir ministros y demás enviados extranjeros. XXII. Excitar a los ministros de justicia para la pronta administración de ésta, y darles todos los auxilios necesarios para la ejecución de sus sentencias y providencias judiciales. XXIII. Suspender de sus empleos, hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos, por el mismo tiempo, a los empleados de su nombramiento, infractores de sus órdenes y decretos, y, en el caso que crea debérseles formar causa, pasará los antecedentes al tribunal respectivo. XXIV. Conceder el pase o retener los decretos

conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptos con consentimiento del Senado, si contienen disposiciones generales, oyendo a la Suprema Corte de Justicia, si se versan sobre asuntos contenciosos, y al consejo si fueren relativos a negocios particulares, o puramente gubernativos. En cualquier caso de retención deberá dirigir al Sumo Pontífice, dentro de dos meses a lo más, exposición de los motivos, para que, instruído Su Santidad, resuelva lo que tuviere a bien. XXV. Previo el concordato con la Silla Apostólica, y según lo que en él se disponga, presentar para todos los obispados, dignidades y beneficios eclesiásticos, que sean del patronato de la Nación, con acuerdo del consejo. XXVI. Conceder o negar, de acuerdo con el consejo, y con arreglo a las leyes, los indultos que se le pidan, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado la ejecutoria, y la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose la ejecución de la sentencia mientras resuelve. XXVII. Cuidar de la exactitud legal en la fabricación de moneda. XXVIII. Providenciar lo conducente al buen gobierno de los departamentos. XXIX. Contraer deudas sobre el crédito nacional, previa autorización del Congreso. XXX. Habilitar puertos o cerrarlos, establecer o suprimir aduanas y formar los aranceles de comercio, con absoluta sujeción a las bases que prefije el Congreso. XXXI. Conceder, de acuerdo con el consejo, cartas de naturalización, bajo las reglas que prescriba la ley. XXXII. Dar pasaporte a los mexicanos para ir a países extranjeros, y prorrogarles el término de la licencia. XXXIII. Dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos. XXXIV. Conceder, de acuerdo

con el consejo, privilegios exclusivos en los términos que establezcan las leyes.

**Artículo 18.**— No puede el Presidente de la República: I. Mandar en persona las fuerzas de mar o tierra, sin consentimiento del Congreso general, o en sus recesos, del Senado, por el voto de dos terceras partes de los senadores presentes. Mientras esté mandando las fuerzas, cesará toda su intervención en el gobierno, a quien quedará sujeto como general. II. Privar a nadie de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna; pero, cuando lo exijan el bien o la seguridad pública, podrá arrestar a los que le fueren sospechosos, debiendo ponerlos a disposición del tribunal o juez competente a los tres días a más tardar. III. Ocupar la propiedad de ninguna persona ni corporación, sino en el caso y con los requisitos que detalla el párrafo 3°, artículo 2° de la primera ley constitucional. IV. Salir del territorio de la República durante su presidencia, y un año después, sin el permiso del Congreso. V. Enajenar, ceder o permutar, ciudad, villa, lugar o parte alguna del territorio nacional. VI. Ceder ni enajenar los bienes sin consentimiento del Congreso. VII. Imponer por sí, directa ni indirectamente, contribuciones de ninguna especie, generales ni particulares. VIII. Hacer ejecutar los actos que prohíben los párrafos 4°, 5°, 6° y 7°, artículo 2°, de la primera ley constitucional, y el 5°, artículo 45 de la tercera. IX. Impedir o diferir las elecciones establecidas en las leyes constitucionales. X. Impedir o turbar las reuniones del poder conservador o negar el cumplimiento a sus resoluciones.

**Artículo 19.**— Todo acto, contrario al artículo precedente, es nulo, y hace responsable al secretario del despacho que lo

autorice.

**Artículo 26.**— Los consejeros sólo serán responsables por los dictámenes que dieren *contra la ley expresa*, singularmente si es constitucional, o por cohecho o soborno. La responsabilidad no se les podrá exigir sino en el modo y términos prescritos en la tercera ley constitucional.

**Artículo 32.**— Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente, que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales.

#### *Quinta Ley Constitucional*

**Artículo 9.**— Los individuos de la Corte Suprema de Justicia, no podrán ser juzgados en sus negocios civiles y en sus causas criminales, sino del modo y por el tribunal establecido en la segunda y tercera ley constitucional.

**Artículo 12.**— Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son: I. Conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del supremo poder conservador, en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo 18 de la segunda ley constitucional. II. Conocer de las causas criminales promovidas contra el Presidente de la República, diputados y senadores, Secretarios del despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos, bajo los requisitos establecidos en la tercera ley constitucional. III. Conocer, desde la primera instancia, de los negocios civiles que tuvieren como actores o como reos el Presidente de la República y los Secretarios del despacho, y en los que fueren demandados los diputados, senadores y consejeros. IV. Conocer en la tercera de los negocios promovidos con-

tra los gobernadores y los magistrados superiores de los departamentos, y en el mismo grado en las causas criminales que se formen contra éstos por delitos comunes. V. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales o juzgados de diversos departamentos o fueros. VI. Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa. VII. Conocer de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos. VIII. Conocer en todas instancias en las causas criminales de los empleados diplomáticos y cónsules de la República, y en los negocios civiles en que fueren demandados. IX. Conocer de las causas de almirantazgo, de presas de mar y tierra, crímenes cometidos en alta mar, y ofensas contra la Nación mexicana, en los términos que designará una ley. X. Conocer de las causas criminales que deban formarse contra los subalternos inmediatos de la misma Corte Suprema, por faltas, excesos o abusos cometidos en el servicio de sus destinos. XI. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos. XII. Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpongan de los muy RR. arzobispos y RR. obispos de la República. XIII. Iniciar leyes relativas a la administración de justicia, según lo prevenido en la tercera ley constitucional, preferentemente las que se dirijan a reglamentar todos los tribunales de la Nación. XIV. Exponer su dictamen sobre leyes iniciadas por el Supremo Gobierno, o por los diputados, en el mismo ramo de la administración de Justicia. XV. Re-

cibir las dudas de los demás tribunales y juzgados sobre la inteligencia de alguna ley, y hallándolas fundadas, pasarlas a la Cámara de Diputados, exponiendo su juicio y promoviendo la declaración conveniente. XVI. Nombrar todos los subalternos y dependientes de la misma Corte Suprema. XVII. Nombrar los ministros y fiscales de los tribunales superiores de los departamentos, en los términos siguientes: Los tribunales superiores de los departamentos formarán lista de todos los pretendientes a dichas plazas, y de los demás que a su juicio fueren aptos para obtenerlas: las pasarán en seguida al gobernador respectivo, quien, en unión de la Junta departamental, podrá excluir a los que estime que no merezcan la confianza pública del departamento, y hecha esta operación las devolverán a los mismos tribunales. Estos formarán de nuevo una lista comprensiva de los que quedaron libres después de la exclusión, calificando gradual y circunstanciadamente la aptitud y mérito de cada uno: remitida esta lista al Supremo Gobierno, podrá éste, con su Consejo, excluir a los que crea que no merecen el concepto y confianza de la nación; y pasada, por último, a la Corte Suprema de Justicia, procederá al nombramiento entre los que resulten expeditos. XVIII. Confirmar el nombramiento de los jueces propietarios de primera instancia, hecho por los tribunales superiores de los departamentos. XIX. Apoyar o contradecir las peticiones de indultos que se hagan a favor de los delincuentes. XX. Conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la Nación. XXI. Consultar sobre el pase o retención de bulas pontificias, breves y rescriptos expedidos en negocios litigiosos. XXII. Oír y decidir so-

bre los reclamos que se interpongan, en la capital de la República, acerca de la calificación hecha para ocupar la propiedad ajena, en los casos de que trata el párrafo 3<sup>o</sup>, artículo 2<sup>o</sup> de la primera ley constitucional.

**Artículo 13.**— La Suprema Corte de Justicia, asociándose con oficiales generales, se erigirá en marcial para conocer de todos los negocios y causas del fuero de guerra, en los términos que prevendrá una ley bajo las bases siguientes: I. De esta Corte marcial sólo los ministros militares decidirán en las causas criminales, puramente militares. II. En los negocios civiles sólo conocerán y decidirán los ministros letrados. III. En las causas criminales comunes y mixtas conocerán y decidirán, asociados unos con otros, lo mismo que en las que se formen a los comandantes generales, por delitos que cometan en el ejercicio de su jurisdicción.

**Artículo 22.**— Las atribuciones de estos tribunales [superiores de los departamentos] son las que siguen: I. Conocer en segunda y tercera instancia de las causas civiles y criminales pertenecientes a su respectivo territorio; y en primera y segunda de las civiles de los Gobernadores de los Departamentos, cuya capital esté más inmediata, y de las civiles y criminales comunes de los magistrados superiores de éstos. II. Conocer en primera y segunda instancia de las causas criminales comunes, de las de responsabilidad y de los negocios civiles en que fueren demandados los jueces inferiores de su territorio. En las mismas instancias, de las que deban formarse contra los subalternos y dependientes inmediatos del tribunal, por faltas, abusos o excesos cometidos en el servicio de sus destinos; y en tercera instancia de los negocios que se promuevan o

causas que se formen en iguales casos, en los departamentos cuya capital esté más inmediata. III. Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan en las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en juicio escrito, y cuando no tuviere lugar la apelación, y de las de vista que causen ejecutoria. IV. Dirimir las competencias de jurisdicción que se susciten entre sus jueces subalternos. V. Conocer de los recursos de protección y de fuerza que se interpongan de los jueces eclesiásticos de su respectivo territorio, no arzobispos ni obispos. VI. Declarar en las causas de reos inmunes los casos en que deba pedirse a la jurisdicción eclesiástica su consignación. VII. Calificar a los letrados que deben ocupar las vacantes que ocurran en los mismos tribunales, verificándolo precisamente con intervención de los Gobernadores, y juntas departamentales respectivas, en los términos prevenidos en el párrafo XVII del artículo 12 de esta ley. VIII. Nombrar a los jueces de primera instancia de su territorio, precediendo la intervención de los gobiernos y juntas departamentales respectivas. Esta intervención se verificará de la manera dispuesta en la primera parte del mismo párrafo XVII del artículo 12 de esta ley y dando inmediatamente cuenta a la Corte Suprema, para la confirmación del nombramiento hecho por el tribunal. IX. Nombrar a sus subalternos y dependientes respectivos.

**Artículo 30.**— No habrá más fueros personales que el eclesiástico y militar.

**Artículo 31.**— Los miembros y fiscales de la Corte Suprema serán perpetuos en estos cargos, y no podrán ser ni suspensos ni removidos, sino con arreglo a las prevenciones contenidas en la segunda y tercera ley constitucionales.

**Artículo 32.**— También serán perpetuos los ministros y los jueces letrados de primera instancia, y no podrán ser removidos sino por causa legalmente probada y sentenciada.

**Artículo 36.**— Toda prevaricación, por cohecho, soborno o baratería, produce acción popular contra los magistrados y jueces que la cometieren.

**Artículo 38.**— En las causas crimi-

nales, su falta de observancia es motivo de responsabilidad contra los Jueces que la cometieren.

*Séptima Ley Constitucional*

**Artículo 6.**— Todo funcionario público, al tomar posesión, prestará juramento de guardar y hacer guardar, según le corresponda, las leyes constitucionales, y será responsable por las infracciones que cometa o no impida.<sup>846</sup>

## ANEXO 5

*Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.*

**Artículo 73.**— Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que viertan y votos que emitan en el desempeño de sus funciones, sin que en ningún tiempo, ni por autoridad alguna puedan ser molestados por esta causa.

**Artículo 74.**— Los diputados y senadores no podrán ser juzgados en sus causas criminales y civiles durante su encargo y dos meses después, sino en la forma prevenida por la Constitución y las leyes.

**Artículo 76.**— Cada una de las Cámaras conocerá de las acusaciones que se hicieren contra sus respectivos individuos, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á la formación de causa.

**Artículo 77.**— Cualquiera de las dos Cámaras podrá conocer en calidad de gran jurado, para el efecto de declarar si ha ó no lugar á formación de causa, en las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los secretarios del despacho, ministros de la Corte Suprema de justicia y marcial, consejeros de gobierno y de los Gobernadores de Departamento.

**Artículo 78.**— Las dos Cámaras

reunidas formarán jurado, con el objeto arriba expresado, en las acusaciones contra el Presidente de la República por los delitos oficiales especificados en el artículo 90, y en las que se hagan por delitos oficiales contra todo el Ministerio, ó contra toda la Corte Suprema de Justicia ó la marcial.

**Artículo 90.**— Son prerrogativas del Presidente: No poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en estas bases. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

**Artículo 100.**— Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las leyes.

**Artículo 101.**— Los ministros se reunirán en junta cuando el Presidente lo disponga, ó cuando así lo pidiere el ministro del ramo. Todos firmarán el acuerdo en el libro respectivo, anotándose los que disientan.

<sup>846</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 204-245.

**Artículo 102.**— Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en junta de ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.

**Artículo 103.**— El Presidente, después de oír las opiniones emitidas por los ministros en la junta, es libre para resolver lo que le parezca.

**Artículo 118.**— Son facultades de la Corte Suprema de Justicia: I. Conocer en todas instancias de las causas criminales que se promuevan contra los funcionarios públicos, á quienes el Congreso ó las Cámaras declaren con lugar á la formación de causa, y de las civiles de los mismos. II. Conocer en todas las instancias de las causas civiles y criminales en que hagan de actores los funcionarios de que habla la fracción anterior, siempre que el reo lo solicite en cualquier esta-

do del negocio, aun en el acto de citación para sentencia. III. Conocer en todas instancias de las causas civiles y criminales promovidas contra los ministros y demás agentes diplomáticos, y cónsules de la República. [...].

**Artículo 121.**— De las causas civiles de los ministros de la Suprema Corte de Justicia conocerá el tribunal de que hablan los artículos 124 y siguientes.

**Artículo 124.**— Para juzgar á los ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial, se elegirá un tribunal en esta forma. Cada bienio el segundo día de las sesiones, se insacularán todos los letrados que haya en ambas Cámaras. La de diputados sacará por suerte doce individuos, y los que resulten formarán el tribunal que conocerá de las causas mencionadas.<sup>847</sup>

## ANEXO 6

### *Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*

**Artículo 12.**—Corresponde exclusivamente a la Cámara, de diputados erigirse en Gran Jurado para declarar, á simple mayoría de votos, si ha ó no lugar á formación de causa contra los altos funcionarios, á quienes la Constitución ó las leyes conceden este fuero.

**Artículo 13.**— Declarado que ha lugar á la formación de causa, cuando el delito fuere comun, pasará el expediente á la Suprema Corte; si fuere de oficio, el Senado se erigirá en Jurado de sentencia, y se limitará a declarar si el acusado es ó no culpable. Para esta declaración se necesita el voto de las tres quintas partes

de los individuos presentes, y hecha que sea, la Suprema Corte designará la pena, según lo que prevenga la ley.

**Artículo 16.**— El Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo; y aun de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no esté autorizado por la firma del Secretario responsable.

**Artículo 17.**— Los Secretarios del despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, ó sean de pura omisión.<sup>848</sup>

<sup>847</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 416-425.

<sup>848</sup>*Ibidem*, pp. 473-474.

## ANEXO 7

*Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856.*

**Artículo 76.**— Nunca podrán establecerse empleos ni cargos vendibles, ni hereditarios, ni título alguno de nobleza. Los tratamientos y consideraciones decretados a los funcionarios serán en razón del empleo, y no podrán concederse para después de haber cesado en sus funciones, a excepción de los dispuesto en este Estatuto, en la ley de convocatoria y en la de 23 de febrero de este año, sobre las prerrogativas del presidente, secretarios del Despacho y diputados al Congreso Constituyente.

**Artículo 78.**— Cualquier atentado contra estas garantías de parte de los funcionarios del Poder Ejecutivo o Judicial, es caso de responsabilidad, produce acción popular y debe castigarse de oficio. Al efecto, en todo proceso o expediente en que se advierta alguna infracción, se deberá mandar sacar copia de lo conducente y remitirse a la autoridad competente, para que ésta proceda a exigir la responsabilidad del que aparezca culpado; en estas causas no habrá lugar á sobreseimiento.

**Artículo 79.**— El Supremo Gobierno, para sólo el efecto de la responsabilidad, podrá pedir copias de los procesos terminados y mandar que se visiten los tribunales. La visita puede ser decretada para los tribunales de circuito y distrito, por el Gobierno o por la Suprema Corte de Justicia; para ésta, por el Gobierno, y para los tribunales de los Estados, por el Gobierno General y los gobernadores, conforme al artículo 117, part. 23.

**Artículo 85.**— Son prerrogativas del Presidente: no poder ser acusado ni procesado criminalmente durante su presidencia y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno establecida en la convocatoria. Tampoco podrá ser acusado por delitos comunes, sino hasta pasado un año de haber cesado en sus funciones.

**Artículo 92.**— Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas, contra el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos.

**Artículo 94.**— Serán responsables de las resoluciones que se tomaren en Junta de Ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice. El Presidente, después de oídas las opiniones manifestadas por los ministros en la Junta, es libre para resolver lo que le parezca, de acuerdo con el ministro del ramo.

**Artículo 98.**— La Corte Suprema de Justicia desempeñará las atribuciones que le concede la expresada ley, y además las siguientes: Primera. Conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso, en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tie-

rras, bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó. Segunda. Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes. Tercera. Dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales generales, y entre éstos y los de los Estados, y las que se muevan entre los de un Estado y los de otro. Cuarta. Conocer: I. De las causas que se muevan al Presidente, según el artículo 85. II. De las de los gobernadores de los Estados, en los casos de que habla el artículo 123. III. De las de responsabilidad de los secretarios del Despacho, según el artículo 92. IV. De los negocios criminales y civiles de los empleados diplomáticos y cónsules de la República. V. De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra y contrabandos, de los crímenes cometidos en alta mar y de las ofensas contra la nación.

**Artículo 117.**— Son atribuciones de los gobernadores: I. Nombrar las autoridades políticas subalternas del Estado. II. Nombrar los empleados judiciales, a excepción de los magistrados superiores, para cuyo nombramiento presentarán ternas al Presidente de la República. III. Crear los empleados necesarios para la recaudación y distribución de la hacienda que corresponda al Estado, asignarles sus dotaciones, nombrar los empleados y reglamentar las obligaciones de éstos. IV. Arreglar la inversión y contabilidad de la hacienda del Estado. V. Establecer arbitrios para completar sus gastos ordinarios o para hacer los extraordinarios que crea convenientes. VI. Crear fondos para establecimientos de instrucción, utilidad o beneficencia públicas. VII. Ser jefe de la

hacienda pública del Estado. VIII. Decretar lo conveniente y conforme a las leyes respecto de la adquisición, enajenaciones y permutas de bienes que pertenezcan al común del Estado. Sobre enajenaciones de terreno se observarán las leyes vigentes y lo que determinen las de colonización. IX. Disponer la apertura y mejora de los caminos del Estado, con aprobación del Gobierno General, y cuidar escrupulosamente de su conservación. X. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las bases que diere el Gobierno sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados. XI. Crear y reglamentar establecimientos de beneficencia, corrección o seguridad. XII. Reglamentar el contingente de hombres que para el ejército deba dar el Estado. XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, y expedir sus ordenanzas respectivas. XIV. Cuidar de la salubridad pública y reglamentar lo conveniente para conservarla. XV. Fomentar la agricultura, industria y demás ramos de prosperidad, protegiendo eficazmente las fincas y establecimientos, y proponiendo al Gobierno General los medios más a propósito para su adelanto y mejora. XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades. XVII. Establecer y organizar los tribunales superiores y juzgados inferiores, respetando la propiedad de los actuales magistrados y jueces, y reglamentar el ejercicio de sus funciones sin alterar el orden de procedimientos que disponen o dispusieren las leyes. XVIII. Proponer al Gobierno General todas las medidas que crean convenientes para el bien y prospe-

ridad del Estado. XIX. Suspender de sus empleos y privar aun de la mitad de sus sueldos hasta por tres meses, a los empleados de Gobierno y Hacienda del Estado, infractores de sus órdenes, o removerles, previa una información sumaria y gubernativa, en que serán oídos, dando en ambos casos cuenta inmediatamente al Supremo Gobierno. Si creyeren que se les debe formar causa, o que es conveniente suspenderlos por tercera vez, les entregarán con los datos correspondientes al juez respectivo. XX. Vigilar para que se administre prontamente la justicia en el Estado, dirigiendo a los jueces excitativas y pidiéndoles informes justificados sobre los puntos que estimen convenientes, para el efecto de hacer que se exija la responsabilidad a los culpables. XXI. Disponer de la fuerza de policía para los objetos de su institución. XXII. Conceder permiso, en los términos que señale la ley, para el establecimiento de asociaciones públicas, literarias o de beneficencia, y revisar sus reglamentos, reformando en ellos cuanto fuere contrario a las leyes del orden público. XXIII. Hacer visitar, del modo que disponga la ley, a los tribunales y juzgados, siempre que tuvieren noticia de que obran con morosidad, o de que en ellos se cometen desórdenes perjudiciales a la administración de justicia; hacer que den preferencia a las causas que así lo requieran para el bien público, y pedir noticia del estado de ellas cada vez que lo crean conveniente. XXIV. Imponer multas que no pasen de quinientos pesos a los que desobedezcan sus órdenes o les faltaren al respeto debido, arreglándose a los que dispongan las leyes. XXV. Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y

de los propios y arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes, y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno. XXVI. Vigilar e inspeccionar todos los ramos de la administración comprendidos en el territorio de su mando, y los establecimientos que dependan de los mismos ramos. XXVII. Aprobar los contratos que celebren los ayuntamientos y cualquiera establecimiento público, sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor, y autorizar legalmente los gastos extraordinarios que aquéllos acuerden, y se dirijan a objetos de utilidad común. XXVIII. Expedir orden por escrito, cuando lo exija la tranquilidad pública, para catear determinadas casas, para arrestar a cualquiera persona; poniendo a los arrestados, dentro de tres días, a disposición del juez competente. XXIX. Aplicar gubernativamente las penas correccionales determinadas por las leyes de policía, exposiciones y bandos de buen gobierno. XXX. Destinar a los vagos, viciosos y sin oficio, por el tiempo necesario a su corrección, a los establecimientos destinados a este objeto, o a los obrajes o haciendas de labor que les reciban voluntariamente, quedando al arbitrio del destinado, escoger entre el campo o el obraje. XXXI. Nombrar y remover libremente al secretario de su Despacho.

**Artículo 123.**— Los gobernadores de los Estados y del Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, serán juzgados por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia, previa la autorización del Gobierno Supremo.

**Artículo 124.**— Los gobernadores y jefes políticos son los responsables de sus actos ante el Gobierno General.<sup>849</sup>

<sup>849</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 509-517.

## ANEXO 8

*Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad política de los servidores públicos en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857*

**Artículo 59.**— Los diputados son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de su encargo, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

**Artículo 103.**— Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición á la patria, violación expresa de la Constitución, ataque á la libertad electoral y delitos graves del órden común.

**Artículo 104.**— Si el delito fuere común, el Congreso erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningun procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes.

**Artículo 105.**— De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.

**Artículo 106.**— Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.

**Artículo 107.**— La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el periodo en que el funcionario ejerza su encargo y un año después.

**Artículo 108.**— En las demandas del órden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningun funcionario público.<sup>850</sup>

## ANEXO 9

*Dictamen relativo al Título IV, de la Responsabilidad de los funcionarios públicos del 18 de enero de 1917*

El dictamen acerca del título IV, relativo a responsabilidades de los funcionarios, dice así:

Ciudadanos diputados:

La responsabilidad de los funcionarios es la garantía del cumplimiento de su de-

<sup>850</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 615-625.

ber y, por tal motivo, todo sistema legislativo que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos de capital importancia en el sistema constitucional.

Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios; en segundo, el procedimiento para juzgarlos, y en tercero, la penalidad respectiva.

Respecto del primer punto, se establece por el proyecto la responsabilidad del presidente de la República, de los senadores y diputados al Congreso de la Unión, de los magistrados de la Suprema Corte, de los secretarios del Despacho y del procurador general de la República, así como también la de los gobernadores de los Estados y de los diputados a las legislaturas locales.

La estabilidad del Poder Ejecutivo exige que solamente por delitos de carácter muy grave pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el presidente, a los delitos de traición a la patria o a los de carácter grave del orden común.

Los miembros del Congreso de la Unión, de la Corte Suprema, los secretarios de Estado y el procurador, respecto de todas las faltas, omisiones y delitos en que incurran, porque respecto de ellos no militan las razones que para la limitación de los cargos que pueden ser hechos se establecía respecto del presidente de la República.

Los gobernadores de los Estados y los diputados de las legislaturas locales asumen, además de su carácter genuino de funcionarios de cada Estado, el de auxi-

liares de la Federación, y pueden incurrir, con este carácter, en responsabilidades de carácter federal.

El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y las autoridades competentes para ello, son distintos, según se trate de delitos del orden Común o delitos oficiales.

Respecto de los primeros, el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden Común, como a cualquiera otro ciudadano. Solamente que para poner a cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que, para quedar un alto funcionario a disposición del juez Común, debe hacerse antes una declaratoria por la Cámara de Diputados.

Solamente el presidente de la República será juzgado siempre por el procedimiento para delitos oficiales.

Estos últimos son juzgados, no por los tribunales del orden Común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; dicta la sentencia, previos los trámites ordinarios de todo proceso, como son: oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

Los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no por una ley especial que fije una penalidad del orden Común, es decir: prisión, multa, etc.,

o bien no tener tal penalidad del orden común; en este caso se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según establezca la ley secundaria respectiva.

Como un gran paso en el sistema de responsabilidad de los funcionarios, se concede acción a toda persona para que ante la Cámara de Diputados presente denuncia formal de los delitos o faltas de los funcionarios, a fin de que dicha Cámara proceda a incoar el procedimiento.

Se recibió por la Comisión una iniciativa del C. diputado David Pastrana Jaimés, sugiriendo la creación de un tribunal especial de responsabilidades. Esto, desde luego, no fue aceptado por la Comisión, en virtud de la imperiosa prohibición de no establecer tribunal especial de ningún género, y porque las razones que el autor de la iniciativa presenta para fundar ésta, y que son principalmente la de que los tribunales comunes pueden incurrir en lenidad al juzgar a los funcionarios, por espíritu de solidaridad de clase, siendo todos empleados del Poder público, militan también en contra del tribunal especial de responsabilidad, porque éste sería también formado por empleados del Gobierno que, a su vez, sentirían respecto de sus colegas el mismo espíritu de clase que se reprocha a los tribunales en su organización actual.

Sin embargo, la Comisión, comprendiendo la gran importancia que tiene el problema de la responsabilidad de los funcionarios y la necesidad de cambiar por completo las bases del sistema actual, que ha venido a nulificar radicalmente la responsabilidad de los funcionarios y empleados, ha creído que para juzgar, nadie

mejor que el pueblo mismo, el cual por experiencia propia conoce el manejo de dichos empleados y puede, a ciencia cierta, dar su resolución. Por este motivo se establece que los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, serán juzgados por el jurado popular.

En tal virtud, la Comisión propone a la honorable Asamblea la aprobación del siguiente:

#### TÍTULO CUARTO

**Artículo 108.**— Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el procurador general de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

**Artículo 109.**— Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior, pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En

caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del presidente de la República; pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

**Artículo 110.**— No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

**Artículo 111.**— De los delitos oficiales conocerá el Senado, erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarare por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, que el acusado es culpable, después de oírlo y de practicar las diligencias que

estime convenientes, éste quedará privado de su puesto por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el término que determine la ley. Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración en su caso de la Cámara de Diputados, son inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante éste la acusación de que se trate.

**Artículo 112.**— Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

**Artículo 113.**— La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después.

**Artículo 114.**— En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.<sup>851</sup>

## ANEXO 10

### *Recopilación de disposiciones referentes a la responsabilidad de los servidores públicos en la Constitución Política Federal de 1917*

**Artículo 61.**— Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ellas.

**Artículo 74.**— Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: [...] V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales, y,

<sup>851</sup> *Diario de los Debates del Congreso Consti...cit.*, t. III, pp. 76-78.

en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar de proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común; [...].

**Artículo 76.**— Son facultades exclusivas del Senado: [...] VII. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución; [...].

**Artículo 108.**— Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

**Artículo 109.**— Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación. En caso afirmativo, el acusado queda, por el

mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.

**Artículo 110.**— No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.

**Artículo 111.**— De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de practicar las diligencias que estime convenientes y de oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro por el tiempo que determine la ley. Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella. En los casos de este artículo y en los del 109, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son

inatacables. Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno para que sostenga ante el Senado la acusación de que se trate. El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, determinando como delitos o faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aun cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos o faltas serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20. El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados de Circuito, de los Jueces de Distrito, de los Magistrados del Tribunal Superior de

Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación. El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oirá a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.

**Artículo 112.**— Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.

**Artículo 113.**— La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.

**Artículo 114.**— En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad, para ningún funcionario público.<sup>852</sup>

---

<sup>852</sup>Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 865-867.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- AGUILAR**, José Ángel, *La Decena Trágica*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2013.
- ALAMÁN**, Lucas, *Historia de Méjico. Desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, México, Imprenta de J. M. Lara, calle de la Palma núm. 4, 1849-1852, ts. I, II, III y IV.
- ÁLVAREZ GONZÁLEZ**, Rosa María y **MORENO BONETT**, Margarita (coords.), *El Estado laico y los derechos humanos en México : 1810-2010*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Facultad de Filosofía y Letras (UNAM) - Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2012, t. I.
- ARTEAGA NAVA**, Elisur, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Oxford University Press, 2014.
- BENTHAM**, Jeremías, *Fragmentos sobre el gobierno*, trad. de Julián Larios Ramos, España, SARPE, 1985.
- BIDART CAMPOS**, German J., *Compendio de derecho Constitucional*, Argentina, Ediar, 2004.
- BOBBIO**, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, 2a. ed., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- BOBBIO**, Norberto y **BOVERO**, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, trad. de José Fernández Santillán, México, Grijalbo, 1985.
- BURGOA ORIHUELA**, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa, 2000.
- BURKE**, Peter, *Sociología e historia*, trad. de Belén Urrutia Domínguez, España, Alianza Editorial, 1980.
- CARPIZO**, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo veintiuno editores, 2016.
- CARRANZA**, Venustiano, *Plan de Guadalupe. Decretos y acuerdos 1913-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2013.
- CISNEROS FARIÁS**, Germán, *Diccionario de frases y aforismos latinos. Una compilación sencilla de términos jurídicos*, México, UNAM-IIIJ, 2003.
- COSÍO VILLEGAS**, Daniel, et al, *Historia mínima de México*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 2017.

- Crónicas. Constitución Federal de 1824*, México, Secretaría de Gobernación-Cámara de Diputados-Cámara de Senadores del Congreso de la Unión-Comisión Nacional para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, vols. I y II.
- CRUZ BARNEY**, Oscar y **SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis (coords.), *Diccionario de historia del derecho*, México, Porrúa, 2015.
- CRUZ BARNEY**, Oscar y **SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis (coords.), *Historia del derecho. X Congreso de Historia del Derecho Mexicano. Memorias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), 2016, t. I.
- CRUZ BARNEY**, Oscar y **FIX-FIERRO**, Héctor, et al, (coords.), *Los abogados y la formación del estado mexicano*, México, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), 2013.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 9a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2016, vols. I y II.
- DEUTSCH**, Karl W., *Política y gobierno*, trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México - Secretaría de Cultura, 2016, ts. I, II, y III.
- ESCALANTE GONZALBO**, Pablo, et al., *Nueva historia mínima de México*, México, Colegio de México - Secretaría de Educación Pública, 2004.
- ESPINOSA VARGAS**, Jessica, *Evolución Histórico jurídica del fuero inmunidad en México*, Tirant lo Blanch, 2018.
- Entrevista Díaz-Creelman*, ed. Facsimilar, trad. de Mario Julio del Campo, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Historia - Dirección General de publicaciones, 1963.
- FIERRO**, Ana Elena, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- GALEANA**, Patricia (coord.), *El constitucionalismo mexicano: influencias continentales y trasatlánticas*, México, Siglo XXI - Senado de la República, Comisión especial encargada de los festejos del Bicentenario de la Independencia y del Centenario de la Revolución Mexicana, 2010.
- GALEANA**, Patricia, *El Tratado McLane-Ocampo. La comunicación interoceánica y el libre comercio*, México, Porrúa - UNAM - CISAN, 2006.

- GALEANA**, Patricia (presentación), *Inicio de la Guerra de Reforma*, México, Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2018.
- GALEANA**, Patricia, *Juárez en la historia de México*, México, Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- GALEANA**, Patricia, et al., *La República errante*, México, Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2016.
- GALEANA**, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- GARCÍA MÁYNEZ**, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2006.
- GANTÚS**, Fausta y **SALMERÓN**, Alicia (coords.), *Campañas, agitación y clubes electorales: organización y movilización del voto en el largo del siglo XIX mexicano*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) - Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora – Secretaría de Cultura, 2019.
- GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel, et al., *Constitución Política de la Monarquía Española : Cádiz 1812*, ed. facsimilar, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- GONZÁLEZ OROPEZA**, Manuel (coord.), *El siglo diez y nueve de Francisco Zarco y su pensamiento constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- HAMILTON**, Alexander, et al., *El Federalista*, trad. de Daniel Blanch y Ramón Máiz, España, Ediciones Akal, 2015.
- HERNÁNDEZ**, María del Pilar, *El Poder Judicial Federal en México: dimensión histórica e institucional en los debates de 1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016.
- HOBBS**, Thomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 3a. ed., trad. de Manuel Sánchez Sarto, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.
- HUERTA OCHOA**, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- KELSEN**, Hans, *Teoría pura del derecho*, 14a. ed., México, Porrúa, 2005.

- KRAUZE**, Enrique, *Siglo de Caudillos: Biografía Política de México 1810-1910*, México, Fábula, 2004.
- LEE BENSON**, Nettie (coord.), *México y las Cortes españolas (1810-1822) : ocho ensayos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - H. Cámara de Diputados (coeditores), 2014.
- LOCKE**, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, 7a. ed., trad. de José Carner, México, Porrúa, 2014.
- LOLME**, Jean Louis de, *Constitución de Inglaterra, o descripción del gobierno inglés comparado con el democrático, y con las otras monarquías de Europa*, trad. de Juan de la Dehesa, España, Editorial en Oficina de Pedregal, 1812.
- LOEWENSTEIN**, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, España, Editorial Ariel, 2018.
- MACHORRO NARVÁEZ**, Paulino, *La Constitución de 1857. Un ciclo evolutivo del pueblo mexicano 1824-1857. A la vez, punto de partida de un ciclo evolutivo posterior 1857-1917*, México, UNAM - Dirección General de Publicaciones (Imprenta Universitaria), 1959.
- MADERO**, Francisco Ignacio, *La sucesión presidencial en 1910*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2012.
- MADRID HURTADO**, Miguel de la, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 1977.
- MAQUIAVELO**, Nicolás, *El príncipe*, México, Porrúa, 2019.
- MARVÁN LABORDE**, Ignacio, *Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, ts. I, II y III.
- MÁRQUEZ ROMERO**, Raúl y Hernández Montes de Oca, Ricardo, *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, 2a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- MARTÍNEZ ROBLEDOS**, Marybel, *El juicio político en México*, México, Porrúa, 2008.
- MATEOS**, José María, *Historia de la masonería en México desde 1806 hasta 1884*, México, Sría. del Sup. Gr. Or. Aduana Vieja N.3, 1884.
- MONTESQUIEU**, *Del espíritu de las leyes*, 17a. ed., México, Porrúa, 2007.
- MORA**, José María Luis, *Méjico y sus revoluciones*, Francia, Librería de Rosa, 1836, t. I.

- MORALES BECERRA**, Alejandro (comp.), *México : una forma republicana de gobierno*, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, vol. II, t. I.
- NAWIASKY**, Hans, *Teoría General del Derecho. Conceptos jurídicos fundamentales*, trad. de José Zafra Valverde, México, Ediciones Coyoacán, 2011.
- PALACIOS PERCHES**, Benjamín M., *El juicio político en México y la creación de tribunales de responsabilidad política para servidores públicos*, México, Porrúa, 2015.
- PALAVICINI**, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Cámara de Diputados, Mesa Directiva, 2014, ts. I y II.
- PALAVICINI**, Félix F., *Los diputados*, ed. facsimilar, México, Fondo para la Historia de las Ideas Revolucionarias en México, 1976.
- PANTOJA MORÁN**, David, *El supremo poder conservador: el diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, Colegio de México - Colegio de Michoacán, 2005.
- PANTOJA MORÁN**, David, *La Asamblea Nacional Francesa de 1789 -1791 y la invención de la constitución*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.
- PASQUINO**, Gianfranco, *Nuevo curso de ciencia política*, trad. de Clara Ferri, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- PAYNO**, Manuel, *Memoria sobre la revolución de diciembre de 1857 y enero de 1858*, México, Imprenta de I. Cumplido, 1860.
- Planes de la Nación Mexicana. Libro Uno: 1808-1830*, México, Senado de la República - Colegio de México, 1987.
- Planes de la Nación Mexicana. Libro Dos: 1831-1834*, México, Senado de la República - Colegio de México, 1987.
- Primer centenario de la Constitución del pueblo mexicano: 1917- 2017*, 6a. ed., México, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 2017.
- RABASA**, Emilio, *El pensamiento político del Constituyente de 1824 (Integración y realización)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986.
- RABASA**, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, 3a. ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

- RABASA**, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 10a. ed., México, Porrúa, 2011.
- RAMOS QUIROZ**, Francisco, *La defensa de la constitución local en Michoacán: de la influencia gaditana al proceso de judicialización*, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo - Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2013.
- REFUGIO GONZÁLEZ**, María del, *Historia de Derecho Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM-IIJ), 1983.
- RESNICK**, Robert, et al., *Física*, 5a. ed., trad. de Efrén Alatorre Miguel, México, Grupo Editorial Patria, 2013, vol. I.
- REYES HEROLES**, Jesús, *El Liberalismo Mexicano en pocas páginas. Caracterización y vigencia*, México, Fondo de Cultura Económica - Secretaría de Educación Pública, 1985.
- RÍOS GRANADOS**, Gabriela y **SANTOS FLORES**, Israel, *Breve historia hacendaria de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.
- RIVERA**, Agustín, *Anales mexicanos. La Reforma y el Segundo Imperio*, 3a. ed., México, Escuela de Artes y Oficios - Taller de Tipografía dirigido por José Gómez Ugarte, 1897.
- ROMERO FLORES**, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916- 1917*, México, Secretaría de Educación Pública- Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM)- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014.
- SALAZAR UGARTE**, Pedro, *La democracia Constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Jurídicas (UNAM), 2011.
- SALMERÓN SANGINÉS**, Pedro (coord.), *Benito Juárez de su puño y letra*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), 2020.
- SARTORI**, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 4a. ed., trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- SAYEG HELÚ**, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano. La Integración Constitucional de México (1808-1988)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

- SERRA ROJAS**, Andrés, *Trayectoria del Estado Federal Mexicano*, 10a. ed., México, Porrúa, 1991.
- SIERRA**, Justo, *Juárez: su obra y su tiempo*, México, J. Ballescá y Compañía Sucesores, Editores, 1905-1906.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Colección de las Leyes Fundamentales que han regido en la República Mexicana y de los planes que han tenido el mismo carácter 1821-1857*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Derechos Humanos y su protección Constitucional*, México, Porrúa, 2015.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Historia del Derecho Mexicano*, 15a. ed., México, Porrúa, 2014.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Y fuimos una Federación. Los primeros avatares constitucionales de México, 1821-1824*, México, Porrúa, 2013.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Y los conservadores tomaron el poder y cambiaron la constitución (1836-1846)*, México, Porrúa, 2014.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Y la revolución se hizo constitución*, México, Porrúa, 2016.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, México, Cámara de Diputados, 2014.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Una Aproximación al constitucionalismo liberal mexicano*, México, Porrúa, 2015.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, *Una historia constitucional de México*, México, UNAM-IIJ, 2019, ts. I y II.
- SOBERANES FERNÁNDEZ**, José Luis, y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Faustino, *Apuntes para la historia del Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 2002.
- SCHMITT**, Carl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Francisco Ayala, España, Alianza Editorial, 1996.
- STORY**, Joseph, *Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*, 4a. ed., trad. de Nicolás A. Calvo, Argentina, Imprenta "La Universidad" de J. N. Klingelfuss, 1888, t. I.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *La supremacía constitucional. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano; 1*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, t. I.

- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *La división de poderes. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano; 2*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, t. II.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *El federalismo. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano; 3*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, t. III.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *La soberanía nacional. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano; 4*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, t. IV.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *La defensa de la constitución. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano; 5*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, t. V.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, *El fuero. Serie Grandes Temas del Constitucionalismo Mexicano; 6*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2016, t. VI.
- TENA RAMÍREZ**, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2017*, 25a. ed., México, Porrúa, 2017.
- TOCQUEVILLE**, Alexis de, *La democracia en América*, 3a. ed., trad. de Héctor Ruiz Rivas, México, Fondo de Cultura Económica, 2019.
- TURNER**, John Kenneth, *México Bárbaro*, 20a. ed., México, Porrúa, 2018.
- WEBER**, Max, *Economía y sociedad*, 2a. ed., trad. de José Medina Echavarría et al., España, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- VALADÉS**, Diego, *El control del poder*, 3a. ed., México, Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
- VALADÉS**, José C., *Orígenes de la República Mexicana. La aurora Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Dirección General de Publicaciones, 1994.
- ZARCO**, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856 - 1857)*, México, Colegio de México - Fondo de Cultura Económica, 1957.
- ZAVALA**, Lorenzo de, *Ensayo histórico de las revoluciones de México, desde 1808 hasta 1830*, México, Imprenta a cargo de Manuel N. de la Vega, calle de Tiburcio, núm. 21, 1845, t. I.
- ZORAIDA VÁZQUEZ**, Josefina, *Juárez, el republicano*, México, Colegio de México - Secretaría de Educación Pública - Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, 2005.