

LAS LEYES FUNDAMENTALES PROVISIONALES DE MÉXICO EN EL SIGLO XIX

THE PROVISIONAL FUNDAMENTAL LAWS OF MEXICO IN THE 19TH CENTURY

José María Soberanes Díez
Universidad Panamericana, México

José Luis Soberanes Fernández
Universidad Nacional Autónoma de México

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. CONSTITUCIÓN Y TIEMPO: ENTRE LA PERMANENCIA Y LA TEMPORALIDAD III. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO V. BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA VI. EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL VII. EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO VIII. CONCLUSIONES

Resumen: Este trabajo explora el concepto de constituciones provisionales, concebidas como marcos temporales diseñados para gobernar naciones en periodos de transición, en contraste con las constituciones permanentes tradicionales. Se centra en el papel de estas leyes fundamentales en el México del siglo XIX y, mediante el análisis de su contexto político, contenido y motivaciones para su adopción, destaca la importancia de la provisionalidad como herramienta clave para la reorganización política en escenarios de urgencia y falta de legitimidad constituyente.

Abstract: This study explores the concept of provisional constitutions, conceived as temporary frameworks designed to govern nations during periods of transition, contrasting with traditional permanent constitutions. It focuses on the role of these fundamental laws in 19th-century Mexico and, through the analysis of their political context, content, and motivations for adoption, highlights the significance of provisionality as a key tool for political reorganization in scenarios of urgency and a lack of constituent legitimacy.

Palabras clave: Constituciones provisionales, México siglo XIX, reorganización política, legitimidad constituyente, urgencia política, leyes fundamentales.

Keywords: Provisional constitutions, 19th-century Mexico, political reorganization, constituent legitimacy, political urgency, fundamental laws.

I. INTRODUCCIÓN

En el transcurrir del tiempo, las constituciones no solo existen, sino que también forjan tiempos jurídicos. Los constituyentes anhelan la eternidad de su obra, deseando que Cronos los corone, como a Napoleón, al redactar el Código Civil, en la célebre pintura de Mauzaisse. Sin embargo, también temen la perpetuidad, pues no desean encadenar a las futuras generaciones a sus propias concepciones jurídicas. Esta dicotomía da origen a dos tipos de constituciones: las primeras son aquellas sin fecha de expiración que están diseñadas para perdurar indefinidamente, mientras que las segundas, las llamadas constituciones provisionales, son concebidas para regir solo por un periodo específico.

Este trabajo se centra en el estudio del segundo caso, es decir en las constituciones provisionales, con un enfoque particular en el México del siglo XIX, pues en ese contexto encontramos varias constituciones temporales que ofrecen una perspectiva única sobre la flexibilidad y adaptabilidad del marco legal en tiempos de transición, ya de paz o de guerra. El propósito de este análisis es entender por qué las autoridades mexicanas de aquella centuria recurrieron a esta forma de constitucionalismo que se aparta de la noción tradicional de normas estables y duraderas para la regulación de la vida política de una nación.

Para abordar esta cuestión, se explorará en primer término la teoría que sustenta tanto la concepción tradicional de las constituciones permanentes como la justificación de las excepcionales constituciones temporales. A continuación, se procederá al análisis de las constituciones provisionales que rigieron en el México decimonónico, examinando las circunstancias y las motivaciones que llevaron a su adopción y, amenera de reflexión, las lecciones que pueden extraerse de estas experiencias históricas.

II. CONSTITUCIÓN Y TIEMPO: ENTRE LA PERMANENCIA Y LA TEMPORALIDAD

Tradicionalmente se concibe que las constituciones deben ser permanentes. Se ha llegado a decir que se trata de normas más estables que el resto,¹ y por lo mismo deben ser duraderas.² Consideramos que

¹ Garrorena Morales, Ángel, *Derecho Constitucional Teoría de la constitución y sistema de fuentes*, CEPC, Madrid 2014, p. 41.

² Zachary, Elkins, Ginsburg, Tom y Melton, James, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, p. 10.

esto que mencionamos se debe a que los procesos constituyentes buscan culminar con un orden político permanente,³ o indefinido,⁴ en tanto que son intentos por regular el futuro en nombre del tiempo. Se trata de una especie de “imperialismo temporal”, en el que los redactores constriñen a los ciudadanos del futuro,⁵ pues son el resultado de procesos profundos, que trascienden a la política ordinaria.⁶

Lo anterior lo podemos observar en la Constitución inglesa que, en tanto radica en convenciones constitucionales,⁷ tiene la vocación de permanencia. Inserta en un modelo historicista,⁸ que busca en el pasado su forma de organización presente,⁹ para esa Constitución la historia no solo es un contexto, sino su mismo autor.¹⁰ Si conciben que la constitución se trata de la historia hecha norma,¹¹ es clara que la durabilidad es una característica inherente a ésta.

La característica de permanencia también se observa en el proceso constituyente estadounidense, en el que los delegados reunidos en Filadelfia compartían la idea de que estaban redactando un documento duradero, inspirados en creencia de la inmutabilidad de la constitución inglesa.¹² Deseaban que su norma rigiera durante muchas generaciones, lo que quedó asentado en el preámbulo de la Constitución de 1787, en el que se indica que buscan fomentar el bienestar y asegurar los beneficios de la libertad “para nosotros mismos y para la posteridad”. Este pensamiento pronto hizo eco en la interpretación judicial, que concibió que el constituyente había decidido la forma en que se debía ejercer el poder en el futuro.¹³

Para el constitucionalismo revolucionario e individualista francés tampoco es ajena la idea de permanencia. Pese a buscar una fractura de época,¹⁴ pretendían que su producto fuera durable, pues la Revolución

³ Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1992, p. 3; Teitel, Ruti, *Transnational Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 191; Hamburger, Philip A., “The Constitution’s Accommodation of Social Change”, *Michigan Law Review* vol. 88, no. 2, 1989, pp. 239-241.

⁴ Elster, Jon, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, *Duke Law Journal*, n. 45, 1995, pp. 364 y ss.

⁵ Dixon, Rosalind y Ginsburg, Tom, “Deciding not to decide: Deferral in constitutional design”, *International Journal of Constitutional Law*, n. 9, 2011, p. 636.

⁶ Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, *op. cit.*, p. 48-54.

⁷ Dicey, Albert Venn, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Macmillan & Co Ltd, Londres, 1945, p. 32.

⁸ Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 1996, p. 28.

⁹ Bidart, German, *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1993, t. 1, pp. 101 y 102; y García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, p. 42.

¹⁰ Pereira Menaut, Antonio-Carlos, *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, UNAM, México, 2010, p. 35.

¹¹ Pereira Menaut, Antonio-Carlos, *El ejemplo constitucional de Inglaterra*, *op. cit.*, p. 9.

¹² Zachary, *The Endurance of National Constitutions*, *op. cit.*, pp. 12-13.

¹³ *McCulloch v. Maryland*, [a] 17 U.S. (4 Wheat.) 316 (1819).

¹⁴ Fioravanti, Maurizio, *Los derechos fundamentales*, *op. cit.*, p. 35.

subsistiría en la Constitución.¹⁵ Además, en la medida en que la labor que habían hecho era perfecta, debía permanecer, pues perfección e inmortalidad van de la mano:¹⁶ la inmovilidad era consecuencia y prueba de la perfección.¹⁷

Ahora bien, esta vocación de trascendencia no implica una rigidez inamovible. Una constitución permanente debe contar con una flexibilidad inteligente que permita su adaptación gradual a los cambios sociales, económicos y políticos, pues justamente en la capacidad de adaptarse sin perder su esencia es lo que le permitirá sobrevivir. Por ello, por permanencia no debemos entender inmutabilidad, sino más bien que carecen de fecha de caducidad.

La necesidad del cambio fue expresada por Immanuel Kant, que mencionó que si el género humano se halla en progreso constante, no debía impedirse el cambio constitucional.¹⁸ Años más tarde, en el mismo tenor, Thomas Jefferson indicó que el mundo pertenece a la generación viviente.¹⁹ Esas ideas se cristalizaron en el artículo 28 de la constitución francesa de 1793, que reconoce el derecho de toda generación de reformar su constitución.²⁰ Con esa tradición iniciada a finales del siglo XVIII se ha sustentado el cambio constitucional, bien sea por reformas o por mutaciones,²¹ sin que esto suponga que pierdan estabilidad.

Ahora bien, frente a estas constituciones permanentes o de temporalidad indefinida, existen otras que nacen con un término dado, pues, por diversos factores, están destinadas a regir durante un periodo limitado. Estas constituciones, aunque no siempre especifican una fecha de expiración señalada en un día fijo, fueron ideadas con la intención de servir únicamente como marcos provisionales. Su objetivo principal es establecer un orden básico y funcional en el corto plazo, a menudo en espera de un nuevo constituyente que formule una nueva norma, pues con ellas la sociedad puede mantener una estructura legal coherente mientras avanzan hacia un marco más permanente y consolidado. Esto es importante tenerlo presente debido a que más adelante nos será útil para analizar el caso mexicano en el siglo XIX.

¹⁵ Colombo, Paolo, *Governo e Costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Giuffrè, Milán, 1993, p. 204.

¹⁶ Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y constitución*, Totta, Madrid, 2005, p. 39.

¹⁷ Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y constitución*, *óp. cit.*, p. 40.

¹⁸ Kant, Immanuel, *Filosofía de la historia*, FCE, México, 1979, p. 106.

¹⁹ Jefferson, Thomas, "Letter to James Madison (Paris, September 6, 1789)", en Peterson, Merrill D. (ed.), *The Portable Thomas Jefferson*, Penguin Books, Kingsport (Tennessee), 1977, pp. 445-449.

²⁰ Textualmente indica: "Un pueblo tiene siempre el derecho de revisar, reformar y cambiar su constitución. Una generación no puede sujetar a sus leyes a las generaciones futuras."

²¹ Jellinek, Georg, *Reforma y mutación de la constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Esta vocación temporal de las constituciones la encontramos desde época antigua. En este sentido Aristóteles apunta que la revolución de los Cuatrocientos produjo una constitución para el presente inmediato, y otra para el futuro.²² Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XVIII cuando surgió la idea de legislar solo para el corto plazo.²³

En el ámbito estadounidense Jefferson, bajo la concepción de que, si el poder de hacer una constitución pertenece a los vivos, propuso que cada vez que nueva generación llegase a ser adulta, debía convocarse a una convención constituyente. De esta forma, planteó que las constituciones debían durar diecinueve años, que es el tiempo en el que una generación llegaba a la edad adulta.²⁴ La misma idea se discutió en la Francia revolucionaria a través de Jean-Jacques Rousseau, quien apuntó que debía convocarse a los legisladores de forma fija y periódica para revisar la constitución, sin que eso fuera obstáculo para hacerlo antes de esos casos de forma extraordinaria o ante casos imprevistos.²⁵ Eso se tradujo, en 1780, en un debate en la Asamblea Nacional Constituyente francesa sobre cuál debía ser la vigencia de la norma que estaban redactando,²⁶ aunque finalmente no se estableció temporalidad alguna.

Más recientemente existen ejemplos de constituciones con vocación temporal. Uno de ellos lo encontramos en Polonia, que aprobó una ley fundamental de carácter provisional el 17 de octubre de 1992, conocida como “la pequeña Constitución”, para lograr la transición democrática. Se adoptó con ese carácter por los agudos desacuerdos entre los actores políticos sobre puntos clave.²⁷ El texto estuvo en vigor hasta 1997. Otro caso lo encontramos en Sudáfrica, en donde el 27 de abril de 1994 se aprobó una constitución que, como indica su preámbulo, estaría vigente “mientras una Asamblea Constitucional electa redacta una Constitución definitiva”. Es pertinente mencionar que esa norma estuvo en vigor hasta el año de 1997.²⁸

Entre debates del siglo XVIII y las constituciones temporales de finales del siglo XX, a nivel mundial encontramos algunos otros ejemplos de constituciones provisionales. El México del siglo XIX es un ejemplo, pues

²² Aristóteles, *Constitución de los atenienses*, Gredos, Madrid, 1984, n. 31.

²³ Gersen, Jacob E, “*Temporary Legislation*”, *University of Chicago Law Review*, vol. 74, n.1, 2007, p. 250 y ss.

²⁴ Jefferson, Thomas, “*Letter to Samuel Kercheval, July 12, 1816*”, *óp cit.*, pp. 558-559.

²⁵ Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, PRD, México, 2017, p. 77.

²⁶ Fernández Sarasola, Ignacio, “*La ‘constitución generacional’ en el pensamiento revolucionario francés*”, *Revista de Estudios Políticos*, n. 185, 2019, p. 65.

²⁷ Sobre este proceso véase Sieira Mucientes, Sara, “*Constitución de Polonia*”, *Revista de las Cortes Generales*, n. 67, 2006, p. 397-486; y Valvidares Suárez, María, “*El Constitucionalismo polaco: pasado y presente*”, *Revista española de derecho constitucional*, n. 65, 2002, pp. 183-196.

²⁸ Sobre este proceso véase Klug, Heinz, “*Constitution-Making, Democracy and the Civilizing of Unreconcilable Conflict: What Might We Learn from the South African Miracle?*”, *Wisconsin International Law Journal*, vol. 25, n. 2, 2007 pp. 269-299.

también se redactaron este tipo de constituciones, la mayoría de los casos, como es de suponerse, encaminadas a buscar la estabilidad política del país, objeto de análisis del presente trabajo.

Antes de entrar de lleno en el tema, es decir de abordarlas y analizarlas en sus contextos políticos, habría que decir que una constitución temporal tiene como objetivo atemperar los problemas de administración, jurídicos y políticos que se generan en la elaboración de una ley fundamental de carácter permanente. En otras palabras, si se da por hecho que tendrá un proceso dificultado de reforma, se eleva el costo de la decisión, y ello aumenta las resistencias de los opositores.

En un interesante ensayo, Ozan O. Varol sostiene que una constitución temporal puede ser útil para cuatro cuestiones: “(1) promover el incrementalismo y la experimentación cuando los costos son altos, (2) reducir los sesgos cognitivos en el diseño constitucional, (3) facilitar la construcción de consensos donde los costos de las decisiones son altos y (4) relajar el problema de la ‘mano muerta’, al facilitar el control inter-temporal por parte de los constituyentes.”²⁹

En ese trabajo, Varol explica las ventajas de su propuesta. Respecto a la experimentación, sostiene que las constituciones provisionales permiten probar y ajustar normas sin el riesgo de permanencia de errores costosos: si una disposición no funciona bien, se puede dejar que expire. Por lo que hace a la reducción de sesgos cognitivos, afirma que una constitución temporal permite una reflexión más calmada y un diseño más equilibrado de la constitución futura. En cuanto a la facilitación del consenso, señala que las constituciones provisionales promueven la construcción de consenso entre facciones opuestas, porque se trata solo de compromisos temporales, que pueden ser modificadas en poco tiempo. Y por lo que hace al problema de la “mano muerta”, apunta que estas constituciones evitan el temor de atrapar a las generaciones futuras en las decisiones que se han tomado.

Estas consideraciones se basan en inferencias, pero es posible identificar las razones por las que se han adoptado constituciones provisionales mediante el análisis de experiencias históricas específicas. En concreto, puede hacerse analizando el caso del México en el transcurso del siglo XIX, periodo en el que se promulgaron varias leyes fundamentales provisionales, y de eso nos ocuparemos en el siguiente apartado. Antes de ello, es pertinente dar un contexto político del país desde su independencia a fin de entender, y explicar, las coyunturas que enfrentaron las autoridades en las distintas décadas de aquella centuria y los motivos que las llevaron a redactar constituciones provisionales.

²⁹ Varol, Ozan O., “*Temporary Constitutions*”, *California Law Review*, n. 102, 2013, p. 414.

Si bien México obtuvo su independencia en septiembre de 1821, pasarían décadas para que el Estado se consolidara. Varios fueron los factores que retrasaron la estabilidad política y económica del país, entre los que destacamos las constantes guerras civiles que se verificaron al tratar de implementar un proyecto de nación acorde a las necesidades del nuevo país. Ejemplo de esto es que entre 1822 y 1867 México experimentó casi todas las formas de gobierno existentes: dos efímeros imperios, el sistema republicano en sus vertientes federal y central, así como una dictadura. A esto se debe agregar que los mandatarios, ya emperadores, presidentes constitucionales, dictadores, gobernantes de facto, constantemente eran derrocados a través de rebeliones militares; en realidad fueron pocos los personajes que lograron terminar sus periodos sin ser depuestos del mando.

Más allá de la forma en que los encargados del gobierno nacional se hicieron de poder, ya fuera por medio de elecciones, por designación de los congresos, asonadas o golpes de Estado, una vez que asumían el mando se preocupaban, y ocupaban, por elaborar algún texto constitucional con el que pretendían, además de legitimarse, lograr la estabilidad política y jurídica del país, tarea que no siempre fue sencilla pues, como se ha apuntado, las primeras décadas de vida independiente México también se caracterizaron por “una serie de fracasos constitucionales”.³⁰

Los “descalabros constitucionales”, se dieron en cierta medida, como bien observa Will Fowler, a que “se impusieron constituciones inspiradas en cartas magnas extranjeras que no se habían adecuado a las costumbres y el nivel de educación del pueblo mexicano”.³¹ Además, las constituciones no siempre satisficieron o dejaron conformes a los diversos grupos políticos quienes no pocas veces recurrieron a las armas para manifestar su inconformidad contra las cartas. Así ocurrió en diciembre de 1857, por mencionar solo un ejemplo, cuando el sector moderado desconoció la Constitución que se había promulgado en febrero de ese año.

En otros casos los gobiernos mexicanos del siglo XIX, ante la falta de un texto constitucional elaborado por un Constituyente y la apremiante situación política del país, se vieron en la necesidad de elaborar y adoptar constituciones provisionales, mismas que, a diferencia de las permanentes, no han sido analizadas a profundidad. Es materia ahora estudiar las cinco leyes fundamentales provisionales que se dieron en la república mexicana en la centuria antepasada: el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1821, el Acta Constitutiva de la Federación de 1823, las Bases para la administración de la República de 1853, el Estatuto Orgánico Provisional de 1856 y el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.

³⁰ Fowler, Will, *La Guerra de Tres Años (1857-1861)*, Crítica, México, 2020, p. 44.

³¹ Fowler, Will, *La Guerra de Tres Años (1857-1861)*, *óp. cit.*, p. 50.

III. REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO DEL IMPERIO MEXICANO

La primera experiencia política que buscó establecer una norma fundamental con carácter provisional en el México independiente se dio durante el Primer Imperio Mexicano de Agustín de Iturbide. En este periodo se presentaron diversos proyectos de constitución, pero solo uno fue sometido a consideración de un cuerpo legislativo y aprobado: el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. Si bien dicho documento nunca llegó a tener eficacia jurídica, es importante debido a que su estudio nos permite entender y reflexionar en las razones por las cuales se pretendió dar una norma temporal a la naciente monarquía.

3.1. El contexto

El artículo 2 de los Tratados de Córdoba,³² documento que sustentaba la independencia de México, establecían que la forma de gobierno del naciente país sería el de una monarquía constitucional.³³ Esto es significativo, si consideramos que para poder implementar esta forma de gobierno sería necesario redactar una constitución. Lo anterior nos permite entender por qué a las pocas horas de firmarse el Acta de Independencia, la junta provisional gubernativa que se instauró el 28 septiembre de 1821 con la finalidad de regir temporalmente al país expidió la convocatoria para la instalación del congreso constituyente que sería el encargado de dar al Imperio Mexicano una norma fundamental.³⁴

Tras las elecciones, el congreso mexicano se puso a trabajar desde febrero de 1822.³⁵ La forma de gobierno que debían establecer ya estaba predefinida: una monarquía constitucional, como hemos asentado. No

³² Una publicación reciente que analiza los tratados desde el punto de vista jurídico e histórico de firma excepcional es Canela Morales Luis y Strobel, Héctor, (coords.) *Los tratados de Córdoba y la consumación de la independencia: bicentenario de su conmemoración, 1821-2021*, Secretaría de Cultura, INEHRM, Veracruz, Secretaría de Gobierno, Dirección General de la Editora del Estado, El Colegio de Veracruz, México, 2021.

³³ Textualmente disponía: “2°. El gobierno del Imperio será monárquico constitucional moderado.”, *Tratados de Córdoba*, 21 de agosto de 1821. Con la finalidad de que tuvieran mayor difusión, los tratados fueron publicados en el *Diario Político Militar Mejicano*, vocero de la trigarancia.

³⁴ Aunque ya se había redactado una constitución en el Congreso del Anáhuac, durante la primera etapa de la lucha de independencia (el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana promulgada en 1814), no podía ser adoptado por la naciente nación, pues preveía una forma republicana de gobierno, además de ser prohijado por el grupo insurgente, que no fue quien consumó la independencia. Soberanes Fernández, José Luis, “Iturbide, el Plan de Iguala y el origen del Estado mexicano”, en Soberanes Fernández, José Luis e Ibarra, Ana Carolina, *El bicentenario de la consumación de la Independencia y la conformación del primero Constituyente mexicano*, UNAM, México, 2021, p. 22.

³⁵ Sobre el proceso que va de la firma del Acta de Independencia hasta la instalación del Congreso, véase Frasquet, Ivana, “Monarquía e Independencia: los primeros pasos del Estado-nación mexicano, 1821-1822” en Álvarez Cuartero, Izaskun y Sánchez Gómez, Julio (eds.), *Visiones y revisiones de la independencia americana, México, Centroamérica y Haití*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005, pp. 205-228.

obstante, surgió una disyuntiva en relación con quién sería la persona que portaría la corona imperial. Si bien los Tratados de Córdoba habían dispuesto que aquella se le ofrecería al rey español Fernando VII, o a uno de sus parientes, había un problema: qué pasaría si ninguno de éstos aceptaba. De ser este el caso, como era de esperarse, serían las Cortes del Imperio las que tendrían la facultad de designar al emperador.³⁶

En ese mismo mes, las Cortes españolas declararon ilegales, nulos y sin ningún efecto los Tratados de Córdoba. Esta situación suscitó una división al interior del Congreso mexicano. Por una parte, estaba un sector que consideraba que el rechazo de las Cortes peninsulares abría las puertas al establecimiento de una república. Por otra, estaba un grupo que aludía que lo mejor, dadas las circunstancias, era volver a depender de España. Había una tercera facción que estimaba, con base en los Tratados de Córdoba, que debido a la coyuntura le correspondía al Congreso nombrar al emperador. Esta divergencia de idearios políticos y la forma de gobierno que debía adoptar la antigua Nueva España postergó la decisión.

Ante la aparente inactividad o pasividad del Congreso, el 18 de mayo de 1822 el sargento Pio Marcha, al frente del regimiento de Celaya, cuerpo incondicional de Iturbide, al que se le sumó parte de “un inmenso pueblo”, recorrió las calles céntricas de la Ciudad de México proclamando a Agustín de Iturbide como emperador. Ante este espontáneo “movimiento popular” los diputados se reunieron de forma extraordinaria a fin de sesionar. No fueron los únicos que se presentaron en el templo de San Pedro y Pablo, entonces sede legislativa, pues también se congregó la muchedumbre que formaba parte del *menu peuple* capitalino. La revuelta y la presión rindieron sus frutos: el Congreso proclamó al “héroe de Iguala” como emperador con el nombre de Agustín I.³⁷ Con esta acción, como bien apunta Joaquín Espinosa “no sucedía otra cosa de confirmarse la coalición tácita que existía entre el Primer Jefe, ahora elevado a la dignidad de emperador, y los generales, oficiales y tropas imperiales que se encontraban en la Ciudad de México.”³⁸

³⁶ Los referidos tratados disponían en su artículo 3º lo siguiente: “Será llamado a reinar en el Imperio mexicano (previo juramento que designa el artículo 4º 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, el Serenísimo Señor don Carlos Luis, infante de España, antes heredero de Etruria, hoy de Luca; y por renuncia o no admisión de éste, el que las Cortes del Imperio designen.”

³⁷ Sobre la coronación, el historiador del siglo XIX, Lucas Alamán registro que es probable que el Congreso se haya sentido presionado “por la sublevación de un ejército ó [bien] por los gritos de la plebe congregada en el circo”, Alamán, Lucas, *Historia de Méjico*, México, Jus, 1969, t. V, p. 381. Véase también Jiménez Codinach, Guadalupe, *México su tiempo de nacer: 1750-1821*, Fomento Cultural Banamex, México, 1997, p. 77.

³⁸ Espinosa Aguirre, Joaquín, “A hierro morir. La caída del Imperio Mexicano, entre la contrarrevolución española y los pronunciamientos militares (1822-1823), en *Rúbrica Contemporánea*, vol. XII, n. 25, 2023, p. 38.

Días más tarde, una vez que Agustín de Iturbide fue coronado, el Congreso continuó trabajando con la finalidad de cumplir con el objetivo para el que fue creado, es decir el de dotar a México de una ley fundamental, para que efectivamente tuviese una forma de gobierno de monarquía constitucional. Sin embargo, empezaron a surgir discrepancias entre el emperador y las cortes mexicanas. Éstas llegaron a tal nivel, que Iturbide decidió unilateralmente disolver el Congreso el 31 de octubre de 1822,³⁹ no sin antes disponer que sería sustituido por una Junta Nacional Instituyente “integrada por dos representantes por cada provincia, que sumarían un total de 55 miembros y ocho suplentes, la cual debería de iniciar sus sesiones el 2 de noviembre siguiente.”⁴⁰ Para el emperador, este cuerpo colegiado tendría como principal cometido formular una nueva convocatoria para elecciones legislativas, al tiempo de llevar a cabo funciones legislativas solo en caso emergencia extraordinaria si así lo exigía el contexto del imperio.⁴¹

Lo anterior se corroboró tras la sesión de instalación de la Junta Nacional Instituyente, al emitirse unas Bases orgánicas en las que se estipuló que se expediría una “ley orgánica que determine el modo con que se debe discutir, decretar y sancionar la misma Constitución, y satisfaga al interesante objeto de precaver los choques y rozamiento de los poderes legislativo y ejecutivo en este punto.”⁴²

3.2. La expedición del Reglamento Provisional

Pese a que las funciones de la Junta Nacional Instituyente se limitaban a preparar el camino para la elección y los trabajos del congreso constituyente, en la sesión realizada el 10 de enero de 1823, se presentó el *Proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*. El documento estaba integrado por 100 artículos y dividido en ocho secciones y justificaba su existencia en la necesidad de romper con la Constitución de Cádiz de 1812⁴³ que, en la opinión de los integrantes de la Junta, no había dejado de regir, pese a que México se había emancipado desde 1821.⁴⁴ De esta forma, y en rechazo a la carta gaditana, se ordenó que

³⁹ *Gaceta del Gobierno Imperial de México*, 5 de noviembre de 1822, p. 924.

⁴⁰ Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México*, UNAM, México, 2017, t. I, p. 231.

⁴¹ Véase “*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*, Tradición, México, 1977, p. 245.

⁴² *Acta de instalación de la Junta Nacional Instituyente conforme al decreto imperial de 31 del último octubre*, p. 7.

⁴³ Sobre la vigencia de la constitución gaditana en el territorio mexicano, Breña, Roberto “*La Constitución de Cádiz y la Nueva España: cumplimientos e incumplimientos*”, en *Historia Constitucional*, no. 13., 2012.

⁴⁴ Señalaban que las disposiciones del texto gaditano resultaban “inadaptables a nuestros intereses y costumbres, y especialmente a nuestras circunstancias.” Barragán Barragán, José (comp.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, UNAM, México, 1980, t. VII, p. 197.

“mientras que se forma y sanciona la constitución política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad, y la suma de nuestros derechos sociales: la Junta nacional instituyente se acuerda sustituir a la expresada constitución española por el reglamento político que sigue.”⁴⁵

Esa propuesta generó varias objeciones. Por una parte, había quien se oponía por la falta de legitimidad de la Junta para expedir una ley fundamental, argumentando que, el único que tenía la autoridad para ello era el monarca;⁴⁶ que de hacerlo los integrantes de la Junta estarían excediéndose de sus funciones.⁴⁷ No solo eso: también se criticaba mordazmente el afán de desconocer, sin más, a la Constitución de 1812, pues pensaban que podía seguir rigiendo en lo que se elaboraba la primera Carta mexicana, pues era mejor el texto gaditano que el propuesto como provisional.⁴⁸

Pese a la oposición, el proyecto fue discutido y votado en la sesión de 14 de febrero de 1823, siendo aprobado en lo general por 21 votos a favor y 16 en contra.⁴⁹ De esta manera, el Reglamento Provisional dejó sin efectos la Constitución de Cádiz en México, aunque dejó en vigor todas las leyes, órdenes y decretos promulgados con anterioridad hasta el 24 de febrero de 1821, que no fueran contrarios a él. El documento reiteró la independencia de México, y su confesionalidad, al tiempo que ratificó la adopción de la monárquica constitucional como forma de gobierno. Por otro lado, dispuso la existencia de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales no podrían reunirse en una sola persona o corporación.⁵⁰

⁴⁵ Barragán Barragán, José (comp.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, *óp. cit.*, pp. 197-198.

⁴⁶ Esa fue la postura de Lorenzo de Zavala, quien argumentaba que, en vez de ser la Junta, debía ser el propio Agustín I quien expidiera una norma fundamental, pues “en unas partes los monarcas han formado la constitución, y la han pasado a discusión de los cuerpos legislativos: en otras las asambleas constituyentes hicieron las leyes fundamentales de acuerdo con sus monarcas, en muchas sin su intervención. ¿Seremos los únicos que nos separemos de estos pueblos, y los que daremos un ejemplo pernicioso a la posteridad?” Barragán Barragán, José (comp.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, *óp. cit.*, p. 223.

⁴⁷ El mismo de Zavala argumento que con eso solo darían “nuevos pretextos a los descontentos; y porque finalmente, no ha sido ni podido ser este uno de los objetos de nuestra reunión.” Barragán Barragán, José (comp.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, *óp. cit.*, p. 224.

⁴⁸ Esa fue la postura de José Miguel Guridi y Alcocer, quien fuera diputado constituyente en Cádiz, quien opinaba que “regirnos por las leyes españolas, y más siendo provisionalmente, no era continuar dependiendo de España, ni degradaba a la nación mexicana, así como no se degradaron los romanos por haber consultado a los griegos, ni todos los pueblos cuitos por haber adoptado, y tenido por norma las leyes romanas.” Barragán Barragán, José (comp.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, *óp. cit.*, pp. 392-393.

⁴⁹ Barragán Barragán, José (comp.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, *óp. cit.*, p. XVIII. El texto íntegro puede consultarse en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24^a ed., Porrúa, México, 2005, p. 125 y ss.

⁵⁰ Sobre el contenido e influencias de éste, puede verse Andrews, Catherine, “Los primeros proyectos constitucionales en México y su influencia británica (1821-1836)”,

Ahora bien, esa norma fundamental no pudo tener mayor efecto,⁵¹ pues tras la determinación del emperador de disolver el Congreso electo popularmente tuvo lugar un movimiento político-militar: el Plan de Casa Mata, proclamado el 1 de febrero de 1823, que contó con el apoyo de los oficiales más importantes del ejército, sin olvidar que fue bien acogido en distintos puntos del imperio debido a que concedía autoridad local a las diputaciones provinciales en tanto se reestablecía el Congreso.⁵² En palabras de Guadalupe Jiménez esta propuesta no solo “desató una avalancha federalista” ya que también, por primera vez, dio “voz y voto” a las diputaciones provinciales.⁵³

Ante este contexto poco favorable y sin el apoyo que necesitaba, el emperador, no tuvo otra opción que cesar a la Junta Nacional Instituyente que había aprobado la norma fundamental provisional. El 6 de marzo de 1823 la Junta sesionó por última vez, y al día siguiente se reunieron de nuevo los diputados integrantes del Congreso Constituyente. Dos semanas más tarde, el 19 de marzo, Agustín I abdicó al trono del imperio mexicano.

3.3. Las razones de la provisionalidad

Como puede apreciarse, esta primera norma fundamental con carácter provisional no tuvo eficacia en México por los acontecimientos políticos que ocurrieron en el bienio de 1822-1823. Sin embargo, fue aprobado.⁵⁴ En los debates podemos encontrar las razones por las cuales el gobierno buscaba que no fuera permanente.

Al motivo general de toda constitución provisional, la espera de que un nuevo constituyente que formule una definitiva, puede añadirse la urgencia de contar con una ley fundamental, que rompiera con España. Parecía existir la convicción de que la independencia efectiva no se conseguiría hasta que se cortara el cordón umbilical con la Constitución de Cádiz; de que la independencia proclamada en septiembre de 1821

en Mexican Studies/Estudios Mexicanos, vol. 27, núm. 1, winter 2011; pp. 5-43; y Andrews, Catherine “Constitutional Projects for the Division of Powers in Mexico During Iturbides Empire (1821-1823)”, Journal of Latin American Studies, vol. 46, núm. 4, 2014, pp. 755-784.

⁵¹ Arias Castro, Tomás Federico, “Bicentenario de la norma constitucional olvidada: el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822-1823”, en Revista Estudios, febrero 2023, p. 11.

⁵² Sobre las diputaciones provinciales, véase Sanjuan Andrés, Francisco Javier, “Las Diputaciones provinciales. Una aproximación a los orígenes de la Diputación de Cádiz”, en Historia Constitucional, n. 13, 2012.

⁵³ Véase Rodríguez O., Jaime E., “Las cortes mexicanas y el congreso constituyente”, en Guedea, Virginia (coord.), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824*, UNAM, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2001, p. 294 y Jiménez Codinach, *México su tiempo...*, op. cit., p. 86.

⁵⁴ Barragán Barragán, José (comp.), *Actas constitucionales mexicanas (1821-1824)*, óp. cit., p. XVIII.

no fuese real si no se contaba con una constitución propia, acorde al contexto político y social y que elaborada por los mexicanos.⁵⁵ Por esta razón, debía existir una constitución como fuera. Sin embargo, dadas las circunstancias políticas, no era posible establecer una constitución como tal, ya que el Congreso Constituyente electo democráticamente había sido disuelto por el emperador. No había un órgano con la legitimidad política para establecer una Carta permanente. Incluso, algunos personajes de la época cuestionaban, con justa razón, si la Junta Nacional Instituyente tenía esa facultad.⁵⁶

IV. ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN

La segunda ley fundamental de carácter provisional aprobada en México fue el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, de 31 de enero de 1824, es decir, casi de manera inmediata a la caída del Primer Imperio. Ésta fue expedida por el segundo Congreso Constituyente que se había establecido en el mes de noviembre de 1823 y habría de regir hasta la promulgación de la primera constitución, en octubre de ese mismo año.

4.1. El contexto

Desde que se expidió la convocatoria al Constituyente primigenio surgió una controversia sobre la representación en éste de las provincias en las que se dividía el naciente país en virtud de la Constitución de Cádiz.⁵⁷ Aunque el debate quedó un poco relegado tras la instalación del Congreso, el tema se reabrió con la proclamación del Plan de Casa Mata.

Como se vio anteriormente, ese plan fue una respuesta a la decisión de Agustín de Iturbide de disolver el Congreso. Entre sus postulados⁵⁸ autorizaba a la Diputación Provincial de Veracruz, territorio en donde se

⁵⁵ Arenal Fenochio, Jaime del, “*Proyectos de constitución política del primer imperio mexicano: el plan de una constitución de 1821*”, en Andreu Gálvez, Manuel y Ruíz Velasco Barba, Rodrigo (coords.), *La forja de México: a doscientos años del surgimiento de una nación política*, Eunsa-UNAM, Pamplona, 2021, p. 250.

⁵⁶ Andrews, Catherine, *El primer constitucionalismo mexicano*, Tirant lo Blanch, México, 2024, p. 90.

⁵⁷ Sobre este punto pueden verse los trabajos de Benson, Nettie Lee *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, El Colegio de México-UNAM, México, 1994; Olveda, Jaime, *Autonomía, soberanía y federalismo: Nueva Galicia y Jalisco*, El Colegio de Jalisco, Zapopan, 2014; Vázquez, Josefina Zoraida (ed.), *El establecimiento del federalismo en México (1821-1827)*, El Colegio de México, México, 2003; Andrews, Catherine y Hernández Jaimes, Jesús, *Del Nuevo Santander a Tamaulipas. Génesis y construcción de un estado periférico en México, 1770-1825*, Fomix-Cotacyt-Universidad Autónoma de Tamaulipas, Ciudad Victoria, 2012; y Flores Escalante, Justo Miguel, *Soberanía y excepcionalidad: La integración de Yucatán al estado mexicano 1821-1848*, El Colegio de México, México, 2018.

⁵⁸ El plan íntegro puede consultarse en la página “The Pronunciamento in Independent Mexico, 1821-1876” <https://arts.st-andrews.ac.uk/pronunciamentos/getpdf.php?id=747> coordinada por Wil Fowler.

verificó el pronunciamiento en contra de Iturbide, asumir la administración de su provincia mientras el gobierno supremo no resolviera lo demandado en ese manifiesto (art. 10). Al adherirse al plan, las diputaciones provinciales tuvieron la potestad para arrogarse “el dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declararon a sí mismas independientes del aún existente gobierno central de Iturbide”.⁵⁹

En un intento por contener la inconformidad en contra de su administración, el emperador Agustín I reestableció al Congreso Constituyente en marzo de 1823. No obstante, el empoderamiento que las diputaciones provinciales habían obtenido en ese momento generó un conflicto de serias dimensiones. Fue así como, a través de una guerra propagandística, comenzaron a circular diversos impresos y folletos, en los que sus autores alegaban la falta de legitimidad del Congreso reestablecido por la desproporción en la representación.⁶⁰ Esto, al parecer, dio resultado. De ahí que el Congreso acordó integrar una comisión para revisar la conveniencia de “formar una convocatoria para otro Congreso que constituya la nación”.⁶¹

La comisión emitió un dictamen el que resolvió que no se debía convocar a un nuevo Congreso,⁶² pues el momento indicado sería después de que existiera un proyecto de constitución pues, a su parecer, de este modo se podría valorar la conveniencia de que éste fuera ratificado por un nuevo Congreso. Las provincias se opusieron y eso aceleró todo. El 16 de mayo la comisión redactora emitió su plan de constitución,⁶³ y un mes más tarde, el 23 de junio de 1823, publicaron las bases para la elección del nuevo Congreso Constituyente. Ésta fue indirecta en tres grados y tuvo lugar los días 3 y 17 de agosto y el 6 de septiembre de ese año, quedando conformado un cuerpo que le daba a las provincias una representación más equitativa.⁶⁴ A principios de noviembre se celebraron las sesiones preparatorias, con lo que quedó formalmente instalado el segundo Congreso Constituyente mexicano el

⁵⁹ Benson, Nettie Lee, *La Diputación Provincial y el federalismo mexicano*, óp. cit., p. 108.

⁶⁰ Algunos de estos impresos son referidos y transcritos en Gantús, Fausta, Gutiérrez, Florencia y León, María del Carmen, “*Debates en torno a la soberanía y la forma de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1823-1824*”, en *Segundo Congreso Constituyente 1823-1824: 200 años*, UNAM, México, 2023, p. 21 y ss.

⁶¹ Sesión del 2 de abril de 1823, en Mateos, Juan, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, Imprenta de J.F Jens, México, 1878, t. II, p. 188.

⁶² Congreso, *Dictamen de la Comisión especial de convocatoria para un Nuevo Congreso*, Imprenta de Alejandro Valdés, México, 1823.

⁶³ *Plan de la Constitución política de la nación mexicana*, Imprenta Nacional del Supremo Gobierno en Palacio, México, 1823.

⁶⁴ Rodríguez O., Jaime E., “*Las cortes mexicanas y el congreso constituyente*”, en Guedea, Virginia (coord.), *La independencia de México y el proceso autonomista novohispano 1808-1824*, IIH-Instituto de Investigaciones Doctor José María Luis Mora, México, 2001, p. 309.

día 7 del referido mes en el antiguo templo de San Pedro y San Pablo de la Ciudad de México.⁶⁵

En este punto es pertinente señalar que ni la convocatoria al Constituyente ni las elecciones apaciguaron los ánimos de las provincias. Lejos de ello, los acontecimientos políticos fueron interpretados como una afrenta al Plan de Casa Mata.⁶⁶ El malestar generalizado quedó de manifiesto a lo largo de 1823; así, en el mes de abril, la Diputación Provincial de Yucatán declaró que su provincia se encontraba “en el estado de naturaleza”, por lo que debían convocar a un Congreso Constituyente.⁶⁷ Por su parte, el 17 de junio Zacatecas se declaró “estado libre y federado con los demás que componen la grande nación mexicana”,⁶⁸ mientras que las autoridades de la Nueva Galicia, desde Guadalajara, alentaron a apoyar el federalismo y declararon constituido el Estado Libre y Soberano de Jalisco, el 21 de junio.⁶⁹ A esto debemos sumar que en el mes de julio las provincias que conformaban la antigua capitania general de Guatemala declararon su independencia de México, después de lo cual formaron un nuevo Estado: las Provincias Unidas del Centro de América.⁷⁰

Esta era la situación política que presentaba el país en noviembre de 1823 en el momento en que los diputados electos para el segundo Congreso Constituyente se reunieron para sesionar.

4.2. La expedición del Acta Constitutiva

En la primera sesión del segundo Congreso Constituyente se formó una comisión constitucional, compuesta por los diputados Miguel Ramos Arizpe, Manuel Montes Argüelles, Rafael Mangino, Tomás Vargas y José de Jesús Huerta. La comisión comenzó a trabajar de manera inmediata; el 20 de noviembre de 1823, sorprendió a la asamblea al presentar un proyecto de Acta Constitutiva, y no una propuesta de constitución, que era lo que se esperaba. El porqué de esta propuesta

⁶⁵ Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México*, *óp. cit.*, t. I, pp. 265- 266.

⁶⁶ Andrews, Catherine, *El primer constitucionalismo mexicano*, *óp. cit.*, p. 100.

⁶⁷ Zuleta, María Cecilia “Raíces y razones del federalismo peninsular, 1821-1825”, en Vázquez, Josefina Zoraida (ed.), “Raíces y razones del federalismo peninsular, 1821-1825”, *óp. cit.*, p. 167.

⁶⁸ “Declaratoria de la diputación provincial de Zacatecas de convertirse en entidad libre y federada, 17 de junio de 1823”, en Rojas, Beatriz, *La Diputación Provincial de Zacatecas. Actas de sesiones, 1822-1823*, Instituto Mora, México, 2003, pp. 146-146.

⁶⁹ Olveda, Jaime. *Autonomía, soberanía y federalismo: Nueva Galicia y Jalisco*, El Colegio de Jalisco, Zapopan, 2014, p. 113.

⁷⁰ Dym, Jordana, “La soberanía de los pueblos: ciudad e independencia en Centroamérica, 1808-1823”, en Rodríguez, Jaime (coord.), *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*, Fundación Mapfre Tavera, Madrid, 2005, p. 309. Sobre el caso Centroamericano y su independencia de México véase Corzo Gamboa, Arturo, *Chiapas y Soconusco: independencia, separación de la capitania general de Guatemala y Federación a la República Mexicana (1821-1824)*, UNAM, Facultad de Filosofía y Letras, tesis de Doctorado en Historia, México, 2013.

se expresa en el “discurso preliminar” que acompañó el proyecto en el que apuntaron:

Habría querido dedicar [la Comisión] inmediatamente sus tareas a formar el proyecto de Constitución; mas la naturaleza misma de esta obra, y más que todo, la necesidad imperiosa de dar vida y salvar de una vez a la Nación casi disuelta, y ya sin un movimiento regular, la han conducido al caos de decidirse a proponer este proyecto al Congreso para su deliberación: una acta constitutiva de la Nación Mexicana, que sirviera de base a ulteriores trabajos, diese desde luego a las provincias, a los pueblos, y a los hombres que las habitan, una garantía firme del goce de sus derechos naturales y civiles, por la adopción definitiva de una forma determinada de gobierno.⁷¹

La denominación quizá fue tomada del derecho societario, que entiende que un acta constitutiva es un documento obligatorio que da constancia y legalidad a la erección de una sociedad, definiendo sus características generales. Posiblemente usaron esa expresión para distinguirla de una constitución. Lo cierto es que, más allá del nombre, se trataba de una norma fundamental que tenía un carácter provisional.⁷² El proyecto se comenzó a discutir el 1 de diciembre de ese año.

En esta propuesta se daba respuesta a varias de las cuestiones urgentes en ese momento, como la soberanía, la forma de gobierno y la forma de Estado. El fracaso del experimento monárquico hacía clara la idea republicana. De ahí que el punto más álgido y delicado, dadas las circunstancias políticas que referimos en el apartado anterior, era la definición de la forma de Estado. De esta manera, la comisión presidida por el sacerdote Miguel Ramos Arizpe propuso elegir el federalismo.

La discusión de este punto se inició el 11 de diciembre de 1823. Inmediatamente otro sacerdote levantó la voz en contra de esa idea. Servando Teresa de Mier, en una gran pieza de oratoria, que ha sido calificada de profética,⁷³ aseguró que el federalismo conduciría a la guerra civil, debido a que provocaría envidias y competencias; y que en ese estado caótico existía la posibilidad de que algún monarca europeo aprovechara el caos político imperante para asirse del país, en otras palabras, peligraba la independencia.⁷⁴

⁷¹ *Acta Constitutiva presentada al Soberano Congreso Constituyente por su Comisión el día 20 de noviembre de 1823*, Imprenta del Supremo Gobierno en Palacio, México, s/a, p. II.

⁷² Eso queda patente en su art. 39, que establece que su vigencia quedaría supeditada a la decisión del Congreso Constituyente, es decir, en dejaría de tener efectos en el momento en el que determinara la futura constitución.

⁷³ Alamán, Lucas, *Historia de Méjico*, *óp. cit.*, p. 489.

⁷⁴ Teresa de Mier, Servando, *“Itinerario”*, en *Obras completas*, UNAM, México, 1981, p. 269. Hay que señalar que fray Servando no era un centralista; él, más bien, no creía que debíamos de seguir el modelo del federalismo norteamericano; por ello dijo en

El debate que se generó al interior del Congreso sobre si el federalismo era el mecanismo para promover la felicidad mediante la limitación al poder, o si carecía de sentido separar lo que estaba unido se prolongó en las sesiones de los días 13, 14, 15 y 16 de diciembre de 1823. Finalmente, se dio por concluido y se sometió a votación ese último día, resultando su aprobación por setenta votos contra diez.⁷⁵ La consecuencia inmediata de esa votación era que debían erigirse los estados. Esa cuestión, junto con los otros temas urgentes fueron los que acapararon las discusiones del resto del año de 1823 y los primeros días de enero de 1824. Tomando estas decisiones provisionales, que ameritaban ser discutidas, fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana el 31 de enero de 1824, aunque el Congreso Constituyente seguiría trabajando para poder cumplir su cometido, que era expedir una constitución, lo que no sucedió sino hasta el 4 de octubre de ese año.

4.3. Las razones de la provisionalidad

Así como la Junta Nacional Instituyente decidió dar un texto provisional por su falta de legitimación democrática, como se vio líneas arriba, este segundo Congreso Constituyente no tenía esa dificultad. Quizá la motivación que podían compartir los diputados era el cortar el cordón umbilical constitucional con España cuanto antes.

Pero la verdadera razón de la provisionalidad fue la apuntada en la exposición de motivos del proyecto de Acta constitutiva: evitar el desmoronamiento del país para lo cual se requería un documento que sustentara la unidad del territorio.

Esta intención de resolver cuanto antes el conflicto interno en el que se encontraba el país queda patente en el hecho de que las provincias en donde habían existido pronunciamientos soberanistas fueron de los primeros en ser erigidos como estados de la Federación. De esta manera, el 23 de diciembre de 1823, sin mayor problema, fue aprobado el carácter estatal de Jalisco, Yucatán y Zacatecas.⁷⁶ Esta determinación les permitió tomarse el tiempo necesario para discutir la primera Constitución mexicana y todos sus detalles, sin la presión que les imponían las antiguas diputaciones provinciales. La discusión fue larga y tomó casi un año. No sabemos qué hubiera pasado en ese lapso sin estas definiciones preliminares, tomando en cuenta el contexto político que envolvía al país.

esa intervención: “Pero ¿que no hay más de un modo de federarse? Hay federación en Alemania, la hay en Suiza, la hubo en Holanda”. En concreto, el padre Mier proponía pasar diez años como estado central, para consolidar la independencia; y luego ver la posibilidad de transitar a una confederación como antesala de la federación.

⁷⁵ *Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, Cámara de Diputados, México, 2014, pp. 89-127.

⁷⁶ *Los debates parlamentarios en torno al Acta Constitutiva de la Federación de 1824 y Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824*, *óp. cit.*, pp. 154-157.

Aunque se trató de un texto provisional, las decisiones tomadas pueden considerarse fundamentales. Hoy en día México es una república democrática, representativa y federal, que son los rasgos constitucionales identitarios. De los 36 artículos que conformaban el Acta Constitutiva, 19 siguen rigiendo desde el punto de vista material. Quizá con otra redacción, pero esencialmente disponen lo mismo. Esto es por demás significativo, pues que más del cincuenta y dos por ciento de las decisiones ahí tomadas sigan operando en el país más de doscientos años después, dice mucho de la importancia de esa ley fundamental.

V. BASES PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA

Una tercera norma fundamental provisional del México decimonónico fueron las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, expedidas en 1853. Antes de entrar a su análisis, es oportuno que realicemos un esbozo de cuál era la situación constitucional al inicio de los acontecimientos que llevaron su adopción, pues entre el Acta Constitutiva y el documento que ahora corresponde hubo tres constituciones en vigor.

5.1. Entre el Acta Constitutiva y las Bases para la Administración de la República

El Acta Constitutiva estuvo vigente hasta el 4 de octubre de 1824, cuando se promulgó la Constitución Federal aprobada por el mismo segundo Congreso Constituyente. Ésta fue remplazada por las Leyes Constitucionales de 1836, que rigieron hasta la expedición de las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843. Bajo la vigencia de éstas últimas México se encontraba envuelto en un caos político lo que se evidenció al ver que un periodo de tres años (1843-1846) ocho personas se hicieron cargo del Ejecutivo, sin olvidar que el país fue invadido por los Estados Unidos en una guerra que se prolongó hasta 1848. La norma fundamental, las Bases de 1843, no tenía mucha eficacia.

En medio de este caos, el general José Mariano Salas proclamó el 4 de agosto de 1846 en la Ciudad de México el llamado Plan de la Ciudadela en contra Mariano Paredes, quien ocupaba en ese momento la presidencia. El movimiento militar triunfó, lo que le permitió al primero asumir la presidencia interinamente. A los dos días, en su carácter de jefe del Ejecutivo, convocó a un Congreso Constituyente para poner fin al caos.⁷⁷

El 22 de agosto, el mismo Salas, presentándose como “jefe del ejército libertador republicano, en ejercicio del supremo poder ejecutivo”, ex-

⁷⁷ *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expendidas desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José María Lozano, Imprenta del Comercio a cargo de Dublán y Lozano, hijos, México, 1912, t. V, p. 146.*

plicó un decreto, cuyo primer artículo disponía que “mientras se publica la nueva Constitución, regirá la de 1824”.⁷⁸ Ese decreto podría considerarse como una norma fundamental provisional, por su vocación temporal. Sin embargo, no se trata de una norma nueva. Más bien, podemos considerarla como el restablecimiento de un texto anterior. Así pues, podría debatirse si el ordenar poner en vigor una constitución que ya no lo estaba es, en sí mismo, una norma provisional, o no.

Más allá del debate referido, las elecciones primarias se llevaron a cabo el 27 de septiembre, mientras que las secundarias tuvieron lugar el 10 de octubre. El 1 de noviembre se eligieron los diputados constituyentes, y no fue sino hasta el 6 de diciembre de 1846 que quedó instalado el Congreso Constituyente.⁷⁹ Las circunstancias que atravesaba el país, debido al estado de guerra con los Estados Unidos, no otorgaban las condiciones necesarias al nuevo Congreso Constituyente para elaborar una nueva constitución. Por ello, el 15 de febrero de 1847 los diputados propusieron que rigiera la Constitución de 1824 lisa y llanamente y, en su caso después reformarla conforme al procedimiento que ella preveía.⁸⁰

Es pertinente distinguir en este punto que esa Constitución tenía una serie de defectos que se habían señalado muchas veces en el pasado.⁸¹ Los debates en el año de 1847 no podían ser ajenos a esas opiniones. Eso lo llevó a la palestra el diputado Mariano Otero quien señaló, en un voto particular, que debían corregirse dos grandes defectos: la falta de una declaración de derechos y un medio de control constitucional.⁸² El voto de Otero convenció a la mayoría en el Congreso, lo que llevó a aprobar el Acta de Reformas en mayo de 1847.⁸³

5.2. El contexto de la expedición de las Bases

Como se dijo, desde mayo de 1847 México se regía por el Acta de Reformas. El panorama político para México a comienzos de 1848 se presentaba desolador. Si bien la guerra con los Estados Unidos llegaba

⁷⁸ *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expendidas desde la Independencia de la República, ordenada por Manuel Dublán y José María Lozano, óp. cit., p. 156.*

⁷⁹ Camacho, César, *CLXX Aniversario del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. Restablecimiento del sistema federal en México*, Cámara de Diputados, México, 2017, t. I, pp. 167-169.

⁸⁰ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005, óp. cit., p. 440.*

⁸¹ Andrews, Catherine, “Reformar la Constitución de 1824: Planes, proyectos y constituciones, 1824-1847”, en Andrews, Catherine (coord.), *La tradición constitucional en México (1808-1940)*, CIDE, México, 2017, t. II, pp. 73 y ss.

⁸² El famoso voto de Mariano Otero puede consultarse en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005, óp. cit., pp. 443 y ss.*

⁸³ Esta norma ha sido muy valorada por ser la que incorporó el juicio de amparo, como un medio de control de los actos de autoridad que violan derechos humanos, y que es la principal garantía constitucional en México. Sobre esta incorporación y su posterior evolución puede verse Soberanes Fernández, José Luis y Martínez, Faustino, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, Porrúa, México, 2002.

a su fin, esto era con un alto costo: la pérdida de más de la mitad del territorio nacional con base en el tratado Guadalupe-Hidalgo. La derrota dejó sentir sus alcances no solo en el ámbito político-económico; también en el social se manifestó: los bandidos controlaban carreteras y caminos, hubo una epidemia de cólera, sin olvidar que proliferaron los alzamientos militares a lo largo y ancho del país.⁸⁴

José Joaquín de Herrera, electo presidente tras la derrota mexicana, poco pudo hacer en su trienio al frente del Ejecutivo (1848-1851). Su sucesor, Mariano Arista, tampoco consiguió la estabilidad del país. Fue por ello por lo que algunos círculos políticos empezaron a barajar nombres de personajes que pudieran poner orden en el país.

En este contexto, en julio de 1852, en Guadalajara, se inició un movimiento en contra del gobernador de Jalisco José María Blancarte. La rebelión, que en un primer momento fue regional, se extendió por el país hasta convertirse en una revolución nacional. El 20 de octubre fue proclamado el Plan del Hospicio que exigía, entre otros puntos, la destitución de Mariano Arista como presidente.⁸⁵

Con base en el artículo 3º del plan se pretendía depositar el poder en una sola persona que se encargara de restablecer “el orden y la justicia en la República”, además de afianzar las instituciones, garantizar la independencia, y atender la seguridad de los estados fronterizos. Asimismo, dentro de sus postulados apuntó que una vez que el movimiento triunfara y entrara en la capital de la república, el general en jefe convocaría a un congreso extraordinario que se ocuparía de designar a un presidente interino y de hacer las modificaciones constitucionales necesarias (arts. 4o y 5o). Además, ya dejaba entrever que se invitaría al general Antonio López de Santa Anna para regresar a México y hacerse cargo del Ejecutivo nacional.⁸⁶

Para combatir el levantamiento en contra de su administración, el presidente Arista solicitó al Congreso que le concediera facultades extraordinarias, que aumentara las contribuciones y que lo autorizara para contratar una deuda. El Legislativo no dio respuesta a esta peti-

⁸⁴ Sobre este periodo puede verse Santoni, Pedro y Fowler, Pedro, *México 1848-1852. Los años olvidados*, Routledge, Nueva York, 2018; Costeloe, Michael P, “Mariano Arista and the 1850 Presidential Election in Mexico”, en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 18, n. 1, 1999, pp. 51 y ss.

⁸⁵ El plan puede consultarse en Iglesias, Román (comp.), *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, UNAM, México, 1998, pp. 229 y ss.

⁸⁶ Textualmente decía su artículo 11: “En atención a que los eminentes servicios que el Excmo. señor general don Antonio López de Santa Anna ha prestado al país en todas épocas, lo hacen digno de la gratitud nacional, a que en los grandes conflictos de la República ha sido siempre el primero que se ha prestado a salvarla, y que S. E., ha salido voluntariamente del territorio mexicano; luego que se haya organizado el gobierno de que habla el artículo 3o. de este plan, el Ejecutivo provisional invitará a dicho señor general para que vuelva a la República cuando lo estime conveniente”.

ción. Por ello, Arista presentó su renuncia el 15 de enero de 1853. La titularidad del Ejecutivo fue ocupada por el presidente de la Suprema Corte, Juan Bautista Ceballos, quien dimitió tras treinta días en el cargo.⁸⁷ En su lugar el Congreso designó al general José María Lombardini, un santannista, quien fue el encargado de preparar el camino para el regreso de López de Santa Anna.⁸⁸ Lo anterior se concretó el 1 de abril de ese año, cuando dicho personaje desembarcó en el puerto de Veracruz, y días más tarde, el 20 de ese mes, recibía la banda presidencial en la Ciudad de México.

5.3. La expedición de las Bases

Antonio López de Santa Anna asumió la presidencia por undécima —y última— vez, llamado por un grupo que pretendía acabar con la discordia política que había asolado al país desde su independencia.⁸⁹ El medio para conseguirlo, según le escribió Lucas Alamán al general de origen jalapeño, era sustituir la dinámica política (elecciones y división de poderes) por administración, es decir, por un solo poder guiado por metas, planes y objetivos.⁹⁰

Las pretensiones de los personajes que invistieron a Santa Anna eran que un solo hombre ilustrado y enérgico pudiera ejercer el poder absoluto.⁹¹ Por ello, le dieron el poder necesario para que durante un año gobernara sin constitución, tras lo cual se reuniría el Congreso extraordinario referido en el Plan del Hospicio para expedir una.⁹² Por este motivo no es de extrañar que apenas dos días después de asumir la presidencia, el 22 de abril de 1853, hiciera un movimiento para tener menos política y más administración⁹³ y, por ello, “en uso de las facultades que la Nación se ha servido conferirme”, decretó las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución.

El carácter provisional lo encontramos desde el título del documento. Este carácter lo conservaría hasta que se reuniera el Constituyente y expidiera una nueva norma fundamental. Sin embargo, un pronunciamiento ocurrido en Guadalajara el 17 de noviembre de ese año pedía que se prorrogaran la forma de gobierno de López de Santa Anna de manera

⁸⁷ Villalpando, José Manuel, *Historia de México a través de sus gobernantes*, Planeta, México, 2019, p. 151.

⁸⁸ Para conocer mejor a este general véase González Pedrero, Enrique, *País de un solo hombre*, FCE, México, 2018, II t.

⁸⁹ Alamán, Lucas, *Historia de Méjico*, *óp. cit.*, p. 575.

⁹⁰ Esto se puede ver en una carta enviada por Alamán a Santa Anna, que se encuentra en Arrangoiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867*, Imprenta a cargo de A. Pérez Dubrul, Madrid, 1871, pp. 420-423.

⁹¹ Eso fue lo que sostuvo el político Luis Gonzaga Cuevas, como se relata en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, *óp. cit.*, p. 480.

⁹² Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, *óp. cit.*, p. 480.

⁹³ Lira, Andrés, “*Las opciones políticas del Estado mexicano 1853-1910*”, en *Temas selectos de derecho constitucional*, Senado de la República, México, 2003, p. 25.

indefinida, lo cual fue la excusa para que el Consejo de Estado, creado en las Bases, autorizara seguir así sin un término.

El Consejo de Estado fue un órgano creado por las Bases, compuesto por veintiún individuos, que alejaba la representación política que pensaban que había hecho tanto daño. Fue por esta misma razón que se ordenó poner en receso a las legislaturas locales. Estas decisiones permitieron iniciar la etapa de dictadura, poniendo en pausa el sistema republicano.⁹⁴

5.4. Las razones de la provisionalidad

Las razones de establecer una norma fundamental, en el caso de las Bases, son muy distintas a la de los textos provisionales que hemos analizado. Éstas no se expidieron por la urgencia de romper vínculos o de evitar la desintegración territorial. Esta norma, por el contrario, se emitió para darle un barniz de legalidad a la dictadura de López de Santa Anna.

Lo anterior, rompe con los motivos señalados por Ozan Varol, que abordamos en el apartado II de este trabajo. Y es lógico que no lo sea si tomamos en cuenta que una constitución es esencialmente el límite al poder⁹⁵ y, por lo que vimos, las Bases para la Administración de la República son una antítesis a aquella. A lo mucho podría aspirar a ser una norma fundamental nominal, siguiendo la clásica clasificación de Lowenstein.⁹⁶

Las Bases de 1853 fueron el fundamento de una “dictadura legal”, constituida con el propósito de dar el poder absoluto a un solo hombre, bajo la justificación de un grupo político de que era lo que requería el país en esos momentos para reestablecer el orden público.

VI. EL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL

La cuarta norma fundamental provisional del México decimonónico la constituye el Estatuto Orgánico Provisional, expedido por el presidente Ignacio Comonfort el 15 de mayo de 1856 y publicado cinco días después. Este documento rigió a la república hasta el mes de febrero de 1857, cuando fue promulgada la Constitución Política que redactó el Constituyente de 1856-1857.

⁹⁴ En relación con la dictadura Santannista (1853-1855) véase Fowler, Will, *Santa Anna, ¿héroe o villano?*, Crítica, México, 2018; y Vázquez Mantecón, Carmen, *Santa Anna y la encrucijada del Estado. La dictadura, 1853-1855*, FCE, México, 1986; una nota sobre la vida cotidiana de esta época Prieto, Guillermo, *Viajes de orden suprema: años de 1853, 54 y 55*, Patria, México, 1970.

⁹⁵ Rubio Llorente, Francisco, “Constitución” en Aragón Reyes, Manuel (coord.) *Temas básicos de derecho constitucional*, Civitas, Madrid, 2001, t. I, p. 21 y ss.

⁹⁶ Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1964, pp. 205 y ss.

6.1. El contexto de la expedición del Estatuto

Como se vio en el apartado pasado, el último gobierno de Antonio López Santa Anna fue una dictadura. Su administración fue repudiada tanto por los diferentes grupos políticos ya fueran éstos de filiación conservadora o liberal, incluso por sus propios correligionarios. El descontento originado por su autoritarismo fue tal que el 1 de marzo de 1854, se proclamó el plan de Ayutla para cesarlo del poder,⁹⁷ aunque fue reformado once días más tarde en Acapulco.

El plan era puntual. Señalaba que, una vez que el movimiento militar iniciado en la Costa Chica triunfara, el general en jefe de las fuerzas que lo sostuvieran convocaría a un representante de cada estado o territorio a fin de que se constituyeran en un consejo, el que tendría la responsabilidad de elegir a un presidente interino de la República.⁹⁸ La persona que resultara electa debía convocar, a los quince días de asumir el Ejecutivo, a un Congreso extraordinario que debía ocuparse de redactar una constitución.⁹⁹

La revolución iniciada en Ayutla triunfó en agosto de 1855, cuando López de Santa Anna dejó la presidencia y abandonó el país. Conforme a lo estipulado por el plan, se formó el consejo con los representantes de los estados y territorios, quienes designaron a Juan Álvarez presidente interino el 4 de octubre de 1855.¹⁰⁰ Siguiendo lo ordenado por el documento suriano, a los trece días expidió la convocatoria al congreso extraordinario, el que debía reunirse en Dolores Hidalgo, Guanajuato, en el mes de febrero.

Argumentando motivos de salud, Álvarez renunció la presidencia de la República en diciembre de 1855, es decir a los dos meses de haber tomado posesión de ella. Ante esta situación el Consejo de Gobierno designó como presidente sustituto a Ignacio Comonfort,¹⁰¹ quien reformó el decreto de convocatoria para que no se celebrara en la ciudad de Dolores Hidalgo sino en la ciudad de México.¹⁰² Conforme a la convocatoria, las

⁹⁷ Este movimiento estuvo “dirigido contra una persona; no fue [...] una revolución en contra de un sistema; se trata de un levantamiento armado en contra de Don Antonio López de Santa Anna en lo personal”, O’ Gorman, Edmundo, “*Precedentes y sentido de la Revolución de Ayutla*”, en De la Cueva, Mario (coord.), *Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer centenario*, UNAM, México, 1954, p. 176.

⁹⁸ Artículo 2 del Plan de Ayutla. El plan de Ayutla de 1 de marzo de 1854 original y el plan de Ayutla reformado en Acapulco el día once, pueden consultarse en el Archivo Histórico de la Secretaría de la Defensa Nacional, *Operaciones de Guerra*, exp. 4423.

⁹⁹ Art. 5 del Plan de Ayutla.

¹⁰⁰ Sobre Juan Álvarez puede verse Muñoz y Pérez, Daniel, *El general don Juan Álvarez. Ensayo biográfico seguido de una selección de documentos*, Academia Literaria, México, 1959.

¹⁰¹ Sobre este personaje puede verse Villegas Revueltas, Silvestre, “*El sentido revolucionario en Ignacio Comonfort*”, *Omnia*. Revista de la Coordinación General de Estudios de Posgrado, v. 4, n. 12, septiembre de 1988, pp. 101–107.

¹⁰² Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México*, *óp. cit.*, t. II, p. 649.

elecciones primarias y secundarias tuvieron lugar en diciembre de 1855, y las estatales el 6 de enero de 1856. Con ello quedaron electos los diputados,¹⁰³ que comenzaron a reunirse en febrero de ese año en las juntas preparatorias. Sin embargo, no fue sino hasta el 18 de febrero que quedó formalmente instalado el Congreso, después de lo cual se designó a la comisión redactora.

6.2. La expedición del Estatuto Orgánico Provisional

Mientras la comisión redactora trabajaba en las tareas encomendadas, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, emitió el 15 de mayo de 1856 una ley fundamental temporal, denominada Estatuto Orgánico Provisional. Pese a que su gobierno no había sido el resultado de un proceso electoral, sino producto de una revolución armada, es probable que la expedición de este texto correspondiera al deseo de corregir el estado de desaseo constitucional derivado de la dictadura de López de Santa Anna,¹⁰⁴ o bien debido al carácter esencialmente legalista de los liberales moderados.¹⁰⁵

El Estatuto Orgánico fue redactado por el ministro de Gobernación, José María Lafragua, quien tomó como base jurídica la Constitución de 1824 y las Bases Orgánicas de 1843.¹⁰⁶ En la exposición de motivos que acompañó al texto, el autor afirma como fundamento que, en el Programa administrativo formado en la dependencia a su cargo, el 22 de diciembre de 1855 se había ofrecido la publicación de un Estatuto y una Ley de Garantía Individuales,¹⁰⁷ y que de esta manera se cumplía con ello.

El Estatuto presenta las características de una carta constitucional, en tanto que contiene una parte dogmática y una forma de organización de gobierno,¹⁰⁸ aunque en lo relativo a esta última no se regulaba al Poder

¹⁰³ La lista de los diputados puede encontrarse en Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente*, El Colegio de México, México, 1956, t. I, pp. 30-35.

¹⁰⁴ Soberanes Fernández, José Luis, *Una historia constitucional de México*, *óp. cit.*, t. II, p. 652.

¹⁰⁵ Tena Ramírez, Felipe, “Comonfort, los moderados y la revolución de Ayutla”, en De la Cueva, Mario *et al.*, *Centenario de la revolución de Ayutla*, UNAM, México, 1954, p. 303. Sobre la influencia que ejerció el grupo liberal moderado véase Villegas Revueltas, Silvestre, *El liberalismo moderado en México, 1852-1864*. UNAM, México, 2015.

¹⁰⁶ García García, Raymundo, “José María Lafragua. Aportación institucional”, en Cruz Barney, Oscar *et al.* (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, UNAM, México, 2014, pp. 563-583 y Olivera López, Luis, “José María Lafragua”, en Pi-Suñer Llorens, Antonia, *Historiografía mexicana. En busca de un discurso integrador de la nación, 1848-1884*, UNAM, México, 1996, vol. IV, pp. 339-358.

¹⁰⁷ *El archivo mexicano. Colección de leyes, decretos, circulares y otros documentos*, Imp. de Vicente G. Torres, México, 1856, t. II, pp. 78-94.

¹⁰⁸ García Pérez, Marco Antonio, “El Plan de Ayutla. Norma fundamental del estado moderno”, en Soberanes Fernández, José Luis *et al.*, (coords). *Derecho, guerra de reforma, intervención francesa y segundo imperio. A 160 años de las leyes de reforma*, UNAM, México, 2020, p. 44.

Legislativo, justamente porque ya estaba operando de conformidad con lo dispuesto por el Plan de Ayutla.

Es importante hacer notar que la norma en comento no tenía un artículo que se refiriera expresamente a su vigencia, aunque su temporalidad era indicada en el mismo nombre. Eso se explicaba también en la exposición de motivos de Lafragua, en la que indicaba que el Estatuto era “provisional, porque sólo regiría el tiempo que tardara en sancionarse la Constitución”.¹⁰⁹

Aunque el Estatuto fue promulgado el 15 de mayo de 1856, no fue sino hasta el 25 del mismo mes y año que fue publicado. Eso generó algunas reacciones al interior del Congreso Constituyente, que se encontraba trabajando. Los diputados constituyentes Pedro Escudero, Manuel del Llano, entre otros, presentaron el 4 de junio una propuesta para anular el Estatuto Provisional. A su parecer reconocía menos derechos que las Bases Orgánicas y que era contrario a varios puntos del Plan de Ayutla, que consideraban como la ley suprema del país. Después de un debate se acordó enviarlo a una comisión especial para que lo revisara, pero ésta nunca presentó el dictamen correspondiente, y por lo tanto el Estatuto rigió hasta la promulgación de la Constitución Política en febrero de 1857.¹¹⁰

6.3. Las razones de la provisionalidad

El Estatuto Orgánico Provisional fue emitido en un contexto de reorganización política, pues acababa de finalizar la dictadura de Santa Anna, en un momento en el que no existía más marco de gobierno que el Plan de Ayutla, y bajo el gobierno de un presidente sustituto. En otras palabras, se dio en circunstancias de dudosa legitimidad y de carencia de una norma fundamental. Quizá por eso era urgente para la administración que dimanó del plan de Ayutla contar con una norma que organizara el poder público.

En la exposición de motivos, Lafragua argumenta que, aunque la constitución se redactaría “muy en breve, no es imposible que dilate algunos meses, atendidas la naturaleza de la obra, que requiere largas discusiones y la índole de los cuerpos deliberantes, que siempre ofrece dilaciones indispensables”.¹¹¹ Con base en esto, no es desatinado pensar que el Estatuto pretendía dar tiempo a los constituyentes para hacer bien su trabajo. Si había urgencia de una ley fundamental, podrían aprobar una constitución de forma apresurada, con carencias o descuidos, como había sucedido en 1847.

¹⁰⁹ La exposición de motivos puede verse en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, óp. cit., p. 518.

¹¹⁰ Soberanes Fernández, *Una historia constitucional de México*, óp. cit., t. II, p. 653.

¹¹¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, óp. cit., p. 518.

La pregunta que debemos hacernos en este punto es por qué el presidente Comonfort promulgó esa norma fundamental si existía un Congreso Constituyente reunido y trabajando, que gozaba de la legitimidad de las urnas. Cuando en los últimos meses de 1823 se vivió una situación de urgencia similar, fue el constituyente quien expidió el Acta Constitutiva, la norma provisional. Lo cierto es que el Constituyente no rechazó más allá de la propuesta de los diputados Escudero y Llano, pero que iban en otra dirección, apuntando un tema de regularidad más que de legitimidad democrática. En todo caso, podría pensarse que aceleró los trabajos constituyentes, pues menos de un mes después de la publicación del Estatuto, el 16 de junio, se concluyó el proyecto, que comenzó a discutirse el 4 de julio de 1856.¹¹²

Si el objetivo era darles tiempo a los constituyentes para poder discutir ampliamente, y deliberar sin las presiones de las coyunturas del momento, parece que cumplió su función, pues tuvieron siete meses para debatir cada uno de los puntos, pues no fue sino hasta el 31 de enero de 1857 que se votó el último de los preceptos.

VII. EL ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO

La quinta y última ley fundamental provisional del México decimonónico es el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, expedido por el emperador Maximiliano de Habsburgo el 10 de abril de 1865, y que estuvo en vigor poco más de dos años, es decir, desde su promulgación hasta el final del Segundo Imperio mexicano, en mayo de 1867.

7.1. El contexto de la expedición del Estatuto

Como era de esperarse, la promulgación de la Constitución de 1857 generó descontento en el partido conservador y aún en el bando liberal en su vertiente moderada, por su contenido liberal. Esta situación ocasionó que en el mes de diciembre de 1857 el presidente Ignacio Comonfort, afín al grupo liberal moderado, desconociera la Carta Magna a través del plan de Tacubaya, aunque él continuó al frente del Ejecutivo.¹¹³ La situación política se complicó con las reformas que se le hicieron a éste el 11 de enero de 1858 que desconocieron a Comonfort, quien, sin apoyo y con pocos recursos para hacer frente a la revuelta en su contra renunció a la presidencia el 21 del referido mes.

Lo anterior detonó la guerra de Reforma, misma que se habría de prolongar por los próximos tres años y que ocasionó que, por primera

¹¹² Soberanes Fernández, *Una historia constitucional de México*, óp. cit., t. II, p. 667.

¹¹³ Véase Villegas Revueltas, Silvestre, *“La Constitución de 1857 y el golpe de estado de Comonfort”*, Estudios de historia moderna y contemporánea de México, vol. 22, 2001, p. 2.

vez desde que México nació a la vida independiente, se establecieran dos gobiernos de manera simultánea: el liberal y el conservador, los que se asumieron como legítimos. El licenciado Benito Juárez encabezó el primero; mientras que el general Félix Zuloaga el segundo.¹¹⁴

Ahora bien, uno de los postulados del plan de Tacubaya reformado en enero de 1858 era el de dotar a la república de un texto constitucional nuevo. Ante esta situación, Zuloaga le encomendó la tarea de redactar una norma fundamental provisional a algunos de los juristas más connotados del bando conservador, en este caso a José Bernardo Couto, Juan Nepomuceno de Vértiz y Delgado, y José Ma. Andrade, quienes elaboraron el *Estatuto Orgánico Provisional de la República*.

Debemos mencionar que éste nunca se publicó y se quedó en un proyecto que conocieron solo algunos políticos allegados al presidente conservador. Es gracias a Oscar Cruz Barney que el documento se dio a conocer en años recientes.¹¹⁵ Por no figurar en la historia de las leyes fundamentales mexicanas, ya que solo obra constancia de su existencia en colecciones privadas,¹¹⁶ pese a tener una vocación temporal, no será objeto de este trabajo.

Lo relevante es que la guerra civil de Reforma se postergó por tres años y culminó con el triunfo del bando liberal en 1861 cuando Benito Juárez, encargado del Ejecutivo, reinstaló los poderes en la capital del país. Sin embargo, como explica Rodríguez Baca, no se puso realmente fin a la lucha, pues si bien las operaciones armadas disminuyeron la pugna ideológica, se polarizó aún más, evidencia de ello fueron los asesinatos de importantes ideólogos liberales como Melchor Ocampo y Santos Degollado.¹¹⁷

La situación económica era complicada. El país estaba en la bancarrota tras la guerra de Tres Años, el presidente Juárez tuvo que decretar la suspensión del pago de la deuda externa por dos años, lo que fue visto por los monarquistas mexicanos exiliados en Europa como una oportunidad para resarcir lo que habían perdido. Su mejor aliado fue el emperador francés Napoleón III, que desde años atrás tenía intereses en México. Napoleón “el pequeño” recibió con agrado la propuesta de los mexicanos, y a finales de septiembre de 1861 mostró públicamente sus intenciones de intervenir política y militarmente en México con el fin de implantar un protectorado, para el que ya había pensado en un candidato: el archiduque de Austria Maximiliano de Habsburgo.

¹¹⁴ Sobre este conflicto recomendamos la lectura de Strobel, Héctor, *El ejército liberal en la Reforma*, México, FCE, 2022; y Fowler, Will, *La Guerra...*, *op. cit.*

¹¹⁵ Cruz Barney, Óscar, *La República central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, UNAM, México, 2008.

¹¹⁶ Cruz Barney, Óscar, *La República central de Félix Zuloaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, *op. cit.*, p. 67.

¹¹⁷ Rodríguez Baca, Emmanuel, *El Ayuntamiento de la Ciudad de México y la guerra de Reforma*, UNAM, México, 2022, p. 237.

Las naciones acreedoras de México se reunieron en Londres en octubre de 1861 y acordaron enviar fuerzas militares para salvaguardar sus intereses. Las tropas francesas, inglesas y españolas llegaron a México en febrero de 1862. Ahí lograron firmar los “Convenios de la Soledad”.¹¹⁸ Sin embargo, Napoleón III los rechazó, revelando así su intención de intervenir en México. Con esta acción inició la segunda Intervención Francesa en México, preludio del Segundo Imperio Mexicano.

Las hostilidades entre tropas nacionales y francesas, con sus aliados mexicanos, no tardaron en sobrevenir, siendo la acción militar más trascendente la que tuvo lugar en Puebla el 5 de mayo de 1862, que fue ganada por las fuerzas mexicanas, hecho de armas que ocasionó que los planes imperiales se retrasaran por un año. No fue sino hasta el 10 de junio de 1863 que el ejército francés ocupó la capital de país.¹¹⁹ Días después se ordenó la creación de una Junta Superior de Gobierno que estaría conformada por treinta y cinco individuos designados por el ministro francés Dubois de Saligny,¹²⁰ quien seleccionaría a doscientos representantes de los estados para formar la Asamblea de Notables que sería la responsable de elegir la forma de gobierno para la nación¹²¹. Ésta se instaló en el mes de julio y aprobó la monárquica moderada, con un emperador como soberano. Acordó también que la corona se le ofrecería al príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria; en caso de que no aceptara se solicitaría a Napoleón III sugiriera a otro príncipe católico.¹²²

¹¹⁸ En este se acordó reconocer al gobierno de Juárez para tratar con él; declarar que no se intentaba lesionar la soberanía e integridad territorial de México; permitir que las pláticas siguientes se realizaran en Orizaba, pudiendo ocupar los ejércitos aliados provisionalmente las poblaciones de Córdoba y Tehuacán; convenir que, en el caso desafortunado de que no se llegara a un arreglo final, los invasores regresarían a Veracruz, más allá de la línea fortificada del ejército mexicano.

¹¹⁹ Olliver, Emile, *La intervención francesa y el imperio de Maximiliano*, Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla, El Colegio de Puebla, México, 2012, p. 96. Previa ocupación de las tropas francesas el presidente Juárez salió de la ciudad de México y trasladó los poderes de la Federación a San Luis Potosí.

¹²⁰ Conte Corti, Egon, *Maximiliano y Carlota*, FCE, México, 1983, p. 166. Este autor apunta que la mayor parte de las personas que integraron la Junta pertenecían al partido conservador y “solo algunos eran liberales moderados”; no obstante, estos últimos rechazaron su nombramiento por lo que, al final, la Asamblea se integró en su mayor parte de los antiguos partidarios de Santa Anna y Miramón.

¹²¹ Tafolla Pérez, Rafael, *La Junta de Notables de 1863*, Editorial Jus, México, 1877, p. 25. Siguiendo a este autor sabemos que para ser miembro de la Asamblea “no se exigía más condición que tener veinticinco años cumplidos y no estar privado de los derechos de ciudadano”.

¹²² Rivera y Sanromán, Agustín, *Anales mexicanos. La Reforma y el Segundo Imperio*, Wscuela de Artes y Oficios-Taller de Tipografía dirigido por José Gómez Ugarte, Guadalajara, 1897, pp. 159-160. La respuesta del presidente Juárez no se hizo esperar al decretar que se considerarían traidoras a las personas que sirvieran al imperio, tanto en el orden civil como en el militar.

Fue así como una comisión de monarquistas mexicanos viajó a Miramar, Trieste, Italia, residencia de Maximiliano, para ofrecerle la corona del Imperio Mexicano. La reunión entre ambos se verificó en el mes de octubre de 1863. En ella, el Habsburgo les hizo saber que la aceptaría siempre y cuando le presentaran los votos de aceptación del pueblo mexicano. Tras este encuentro, una parte de la comisión regresó a México para cumplir con la petición.¹²³ No fue sino hasta abril de 1864, que aquella le informó que “el pueblo mexicano” lo aclamaba como soberano, después de lo cual se firmó con Francia el Tratado de Miramar.¹²⁴ Cuatro días más tarde, ya monarca zarpó rumbo a su imperio. El 28 de mayo, acompañado de la emperatriz Carlota, su esposa, arribó al puerto de Veracruz.¹²⁵

7.2. La expedición del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Al aceptar el trono de México, Maximiliano consintió gobernar bajo una monarquía moderada y a través de una constitución. No obstante, al llegar a territorio nacional se enfrentó a un problema: el contexto militar del Imperio era complicado. De ahí que convocar a un congreso constituyente parecía una tarea difícil. Pese a estas dificultades se requerían normas para el buen funcionamiento de su gobierno.¹²⁶ Por ello, el emperador debió hacer uso de su facultad para dictar una constitución, que podía encontrar su fundamento en el beneplácito a la corona, pues lo hizo señalando que aceptaba “el poder constituyente con que ha querido investirme la Nación”.¹²⁷

Maximiliano tenía la intención de convocar a un congreso constituyente electo democráticamente. Como el estado de guerra que atravesaba el país lo impedía, para no renunciar totalmente a su pretensión, en vez de dar una norma constitucional definitiva apeló a una práctica recurrente por la clase política en el México independiente: establecer un cuerpo legislativo que decidiera provisionalmente asuntos de materia política de relevancia, entre ellos el modelo de Estado, la forma de gobierno del país, los órganos de decisión, los derechos fundamentales, entre otros. Fue por

¹²³ Pani, Erika, *Para mexicanizar el segundo imperio. El imaginario político de los imperialistas*, El Colegio de México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2001.

¹²⁴ En este tratado Napoleón III se comprometió a mantener las tropas francesas en México durante seis años, las que se reducirían lo más pronto posible a 25,000 soldados, quienes evacuarían el país a medida que Maximiliano organizara las tropas necesarias para reemplazarlas.

¹²⁵ Kolonitz, Paula, *Un viaje a México en 1864*, FCE, SEP, México, 1981, p. 60.

¹²⁶ Esta imposibilidad ya había sido objeto de conversaciones entre Maximiliano, Napoleón III y Leopoldo I, rey de Bélgica y suegro del emperador de México. Véase Arenal Fenochio, Jaime del, “*El proyecto de constitución del segundo imperio mexicano: notas sobre el manuscrito de la archiduquesa Carlota*”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, 24, 2000, pp. 34-37.

¹²⁷ Arrangoiz, Francisco de Paula, *México desde 1808 hasta 1867, óp. cit.*, pp. 675-676.

ello por lo que el 10 de abril de 1865¹²⁸ se publicó el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.¹²⁹

En relación con este documento y su relevancia jurídica, Ángela León apunta que se trataba de una cata otorgada, de concesión real, que era común en las monarquías reestablecidas tras el imperio napoleónico, pues con ello los monarcas demostraban que podían limitar su poder y reconocer ciertas libertades al pueblo.¹³⁰

7.3. Las razones de la provisionalidad

Maximiliano no pretendía ser un monarca absoluto. Su formación era más liberal.¹³¹ Creía más en una monarquía constitucional, como las que hubo en Europa a partir de la segunda mitad del siglo XIX. Para contar con una constitución de ese tipo, se requería de un congreso constituyente, que no podía ser convocado en un México dividido y en guerra. Por eso tuvo que recurrir de forma temporal a la fórmula de la ley fundamental otorgada.

El estatuto otorgado lo situaba en una posición intermedia, pues se organizaba su gobierno imperial como una monarquía moderada, como se hizo durante la época de la restauración monárquica en Europa, por ejemplo, con la reina regente de España, que en 1834 expidió el Estatuto Real que limitó su poder.¹³²

Este intento de proyectar una imagen moderada con una ley fundamental de corte más liberal supuso una afrenta a los conservadores que habían traído a Maximiliano, y que justamente pretendían lo contrario. Sin este apoyo, el “sueño imperial” acabó en junio de 1867, con la aprehensión y el fusilamiento de Maximiliano, después de un juicio que le ordenó el gobierno republicano.

¹²⁸ Con base en Arrangoiz, Maximiliano eligió esa fecha para hacerlo público “por ser el del aniversario de su aceptación al trono”. Arrangoiz, *México desde 1808 hasta 1867*, *óp. cit.*, p. 282.

¹²⁹ Archivo Histórico del Distrito Federal. Serie: *Bandos, leyes y decretos*, caja 36, exp. 85. El *Estatuto* fue publicado en el número 85 del *Diario del Imperio*, esto con la finalidad de que tuviera más alcance y fuera conocido en la mayor parte del imperio. Sobre esta publicación y su importancia como instrumento político y de propaganda véase Hernández Saénz, Luz María, *Espejismo y realidad: Maximiliano y el Diario del Imperio 1865-1867*, México, Archivo General de la Nación, 2012.

¹³⁰ León Garduño, Ángela. *Para contener los males de la pobreza: la conformación del sistema de beneficencia durante el Segundo Imperio Mexicano*, Secretaría de Cultura-INEHRM, México, 2024, p. 123.

¹³¹ Sobre la formación política de Maximiliano se recomienda la lectura de Conte Corti, Egon, *Maximiliano y Carlota*, FCE, México, 1983, p. 280 y Ratz, Konrad, *Tras las huellas de un desconocido. Nuevos datos y aspectos de Maximiliano de Habsburgo*, CONACULTA-INAH-Siglo XXI, México, 2008.

¹³² Tomás Villarroya, Joaquín: *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968; también puede consultarse Marcuello Benedicto, Juan Ignacio, “Los orígenes de la disolución de Cortes en la España constitucional: la época de la Regencia de la Regencia de María Cristina de Borbón y los obstáculos a la parlamentarización de la Monarquía Isabelina”, en *Historia Constitucional*, no. 2., 2001.

La caída del imperio significó también el del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, y con ello, las leyes fundamentales provisionales de México, que no ha vuelto a contar con una desde entonces, pues con la República restaurada, la Constitución de 1857 volvió a cobrar vigor.

VIII. CONCLUSIONES

Las constituciones provisionales representan una herramienta esencial para responder a contextos de transición política, inestabilidad o incertidumbre. Están diseñadas para cumplir objetivos inmediatos y específicos, como garantizar la continuidad institucional, mitigar conflictos, o establecer un marco mínimo de gobernanza mientras se avanza hacia soluciones de largo plazo. Aunque su vigencia es temporal, su impacto puede ser profundo, ya que muchas veces introducen principios, mecanismos y estructuras que pueden influir de manera duradera en el desarrollo político y jurídico de un país.

Las leyes fundamentales provisionales que México tuvo en el siglo XIX jugaron un papel crucial en la configuración política del país durante periodos de alta inestabilidad y transición. Como se vio, en ese periodo México contó con cinco de éstas, dictadas en distintos contextos para organizar temporalmente a los poderes públicos. Parece que existía un temor a vivir fuera de la legalidad y, por ello, siempre se quiso tener un marco jurídico. Aunque no siempre se acató, era importante el simple hecho de contar con una referencia normativa.

Tras la revisión de las circunstancias que motivaron la adopción de estas leyes fundamentales provisionales, hay una que destaca, pues está presente en cuatro de las cinco experiencias: la falta de competencia de quien las expidió, pues no fueron dadas por congresos constituyentes. Este es el motivo principal de la adopción de este tipo de normas.

Claramente eso lo podemos observar en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que fue expedido por la Junta Nacional Instituyente, pues el Congreso estaba disuelto; en las Bases para la Administración de la República, y en el Estatuto Orgánico Provisional, ambas normas expedidas por el presidente de la República; y en el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, otorgado por el emperador Maximiliano.

Aunque las cinco tienen el carácter de leyes fundamentales temporales, solo una podría considerarse una constitución temporal: el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, expedida por el segundo Congreso Constituyente mexicano, en enero de 1824, cuyos principios no resultaron tan pasajeros, ya que sus principales postulados siguen siendo la base de la Constitución actualmente vigente.

Dos de las cinco normas fundamentales temporales fueron expedidas durante un proceso de creación constitucional: el Acta Constitutiva

de la Federación Mexicana y el Estatuto Orgánico Provisional. Aunque carecían de una fecha de caducidad, tenían una vocación más transitoria, pues solo pretendían ordenar la vida política en tanto los constituyentes culminaban su labor, lo que les dio a las asambleas tiempo para discutir mejor. Esos textos estuvieron vigentes solo unos meses. Las otras tres, aunque también tenían un carácter provisional, tenían una vigencia más incierta, pues no había planes ciertos y próximos para siquiera convocar a un congreso.

La revisión de las leyes fundamentales provisionales que México tuvo durante el siglo XIX nos permite añadir una razón más a las causas que dan pie a las normas temporales: la falta de competencia de quien las expide aunada a la necesidad de contar con un marco que regule la vida política de una nación.

Enviado el (Submission Date): 22/1/2025

Aceptado el (Acceptance Date): 12/3/2025