



## Dos instrumentos para la gobernabilidad. Dos concepciones encontradas.

*Two instruments for governance.  
Two conflicting concepts.*

David Pantoja Morán\*

Recibido: 30 de enero, 2023. Aceptado: 2 de marzo, 2023

---

### Resumen

En el presente texto el autor señala que desde diversas perspectivas se ha concluido que los primeros años de vida independiente de nuestro país, se caracterizaron por el gran número de iniciativas fallidas para darle gobernabilidad a un país heterogéneo culturalmente, desarticulado geográficamente, profundamente desigual económica y socialmente y asediado por un entorno internacional adverso y ambicioso de sus riquezas y territorio. Y continúa diciendo que la idea de emitir una constitución, que no sólo dotara de legitimidad al régimen emergente, sino que también fuera un obstáculo que protegiera contra el despotismo, estuvo siempre presente desde el inicio de esta trascendente etapa histórica de México.

**Palabras clave:** México, periodo independiente, gobernabilidad, constitución política, legitimidad.

### Abstract

In this text, the author points out that from various perspectives it has been concluded that the first years of our country's independent life were characterized by the large number of failed initiatives to give governability to a culturally heterogeneous country, geographically disjointed, profoundly unequal economically and socially and besieged by an adverse and ambitious international environment of its riches and territory. And he goes on to say that the idea of issuing a constitution, which would not only provide legitimacy to the emerging regime, but

\* Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de Michoacán, México. Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

also be an obstacle that would protect against despotism, was always present from the beginning of this transcendent historical stage of Mexico.

**Keywords:** Mexico, independent period, governance, political constitution, legitimacy.

Nuestros primeros años de vida independiente, se ha dicho hasta el cansancio, están llenos de intentos fallidos para darle gobernabilidad a un país heterogéneo culturalmente, desarticulado geográficamente, profundamente desigual económica y socialmente y asediado por un entorno internacional adverso y ambicioso de sus riquezas y territorio. Ahora bien, la idea de emitir una constitución, que no sólo dotara de legitimidad al régimen emergente, sino que también fuera un obstáculo que protegiera contra el despotismo, estuvo siempre presente desde el despertar mismo como Nación independiente.

Baste citar la Constitución de Apatzingán de 22 de Octubre de 1814 y una vez consumada la independencia, se emitieron: el Acta Constitutiva de 31 de Enero de 1824, seguida de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de Octubre del mismo año; las Siete Leyes Constitucionales de 29 de Diciembre de 1836; las Bases Orgánicas de 12 de Junio de 1843; el Acta de Reformas de 18 de Mayo de 1847, que modificó la Constitución de 1824, restablecida el 22 de Agosto de 1846; las Bases para la Administración de la Republica de 22 de Abril de 1853; la Constitución Federal de 5 de Febrero de 1857 y el Estatuto Orgánico del Imperio de 10 de Abril de 1865.

Por otra parte, de 1824 a 1855, veintidós personas encabezaron el Ejecutivo Federal, ya fuera como presidentes o vicepresidentes a cargo del puesto, pese a que las previsiones constitucionales marcaran cuatro años como término. Cuatro de los nominados fueron tan solo figuras transitorias que se encargaron del gobierno por unos días o acaso semanas, ascendiendo de sus puestos como Presidente de la Suprema Corte de Justicia o del Consejo de Gobierno en situaciones de emergencia. Otros nueve ocuparon la presidencia temporalmente, bien como Presidentes interinos, o bien como sustitutos en el caso de que el Presidente constitucional se ausentara por alguna campaña militar, o simplemente, como en el caso de Santa Anna, si se encontraba de descanso en su hacienda. Pero, sólo dos de los veintidós hombres que ocuparon el puesto a lo largo de esta época completaron el período legal: Guadalupe Victoria (1824-1829) y José Joaquín de Herrera (1848-1851).<sup>1</sup>

Como es de verse, fue éste un período complejo, en el que un poder balbuceante luchaba por imponer un medio de centralización gubernamental y monopolizar el ejercicio legítimo de la violencia,<sup>2</sup> y que sugiere una gran inestabilidad en todos los ámbitos.

Justo es aclarar, con todo, que al lado de la inestabilidad social y política había también continuidades y compromisos, ya que los gobiernos y los secretarios del despacho cambiaban, pero,

<sup>1</sup> Cfr. Costeloe Michael P. (1999). Mariano Arista y la elite de la ciudad de México, 1851-1852. *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX* (William Fowler y Humberto Morales, Coord.) México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Saint-Andrews University. 187

<sup>2</sup> Cfr. Vázquez Josefina Zoraida (1999). Centralistas, conservadores y monarquistas 1830-1853. *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX. Op cit.* 115

en los oficiales mayores se observaba más permanencia y los sistemas gubernamentales, fueran éstos, monarquía, federalismo, centralismo o dictadura, se establecían por un compromiso de los principales grupos o fuerzas. Otro dato es que la característica dominante del período de 1821 a 1855 fue la estabilidad del Poder Legislativo, poder dominante durante cincuenta años, ya que la dictadura de Santa Anna fue más bien excepcional, temporal y no impuesta nacionalmente.<sup>3</sup>

Fue ésta toda, una era contrastante con los tres siglos de dominación colonial, orden estable sólo interrumpido por la invasión napoleónica a la península ibérica en 1808 y que inauguraría una cadena de pronunciamientos, asonadas y golpes militares que asolarían al país durante décadas.

El intento monárquico de Iturbide, pronto interrumpido por el Plan de Veracruz y por el Plan de Casamata, no logró calmar la efervescencia, tampoco lo pudo la instalación de un segundo Congreso Constituyente.

Antes y después de la instalación del Congreso, se sucedieron en varias provincias y hasta en la capital diversas conspiraciones y agitación, con la bandera federal o simplemente contra el gobierno. En sesión secreta del Congreso del 14 de noviembre, Alamán informó de otra conspiración y La Llave pidió al Congreso se precisará urgentemente qué sistema de gobierno se iría a adoptar, pues a eso se debía la agitación. Ramos Arizpe, presidente de la comisión encargada de redactar la constitución, ofreció presentar un proyecto.<sup>4</sup>

El 20 del mismo mes de noviembre fue leído el “Proyecto de Acta Constitucional” y, discutido que fue, se mandó imprimir, aplazándose la discusión hasta el 3 de diciembre.<sup>5</sup> Del discurso preliminar del proyecto del Acta pueden desprenderse algunas ideas.

Se hace alusión a la intención que les guio en su tarea: ...” La necesidad imperiosa y urgente de dar luego un punto cierto de unión a las provincias, un norte seguro al gobierno general, comunicándole al mismo tiempo toda autoridad, actividad y energía necesarias para asegurar la independencia nacional...”

El texto comunica toda la tensión que se vivía, cuando trata de justificar por qué se emitía un Acta, como preludio de la constitución:

...”[la comisión] habría querido dedicar inmediatamente sus tareas a formar el proyecto de constitución; más 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 [...] a proponer este proyecto al Congreso [...]: una Acta Constitutiva de la Nación mexicana, que sirviendo de base para sus últimos 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”.

También se hace transparente la urgencia por dejar sentadas firmemente las formas políticas de organización que la naciente Nación adoptaría, ante el apremio que las provincias hacían de separarse y disolver la unión si no se accedía a su deseo: “si la situación política en que versamos

<sup>3</sup> *Ibid.* 116

<sup>4</sup> Calvillo, M. (2003). *La consumación de la independencia y la instauración de la República federal 1820-1824*. T. I, “Reconstrucción histórica”. *La República Federal mexicana. Gestación y nacimiento*. México. El Colegio de México y El Colegio de San Luis. 449-450.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

no presentara males que exigen un pronto remedio, la comisión habría empleado más tiempo en exponer con detención las razones que la han decidido a preferir para el gobierno de la Nación mexicana, la forma de república, representativa, popular...”

Con objeto de justificar la concepción de un Ejecutivo fuerte, la comisión alude al imperio de las circunstancias, nacido de la ignorancia y la corrupción de tres siglos de herencia colonial y también a la necesidad de salvar la independencia y la libertad. Así legitimada, declara su intención de centralizar el poder, particularmente en el Ejecutivo federal: “Entre las facultades designadas al Supremo Poder Ejecutivo, ha creído la comisión de su deber el conceder algunas que no encuentra dadas al Ejecutivo aún de algún sistema central, y tal vez ni al de monarquías moderadas”.<sup>6</sup>

Como lo indica la comisión en el discurso preliminar del proyecto del Acta, ésta contenía sólo las bases que guiaran el ulterior trabajo de redacción de la constitución. Se trata, pues, de lineamientos y principios ordenados en cuarenta artículos divididos en varios capítulos.

Extrañamente, el capítulo dedicado al Poder Legislativo, de cuyo tema se ocupan los artículos del 10 al 15, comprende también los artículos del 16 al 22, en que se trata del Ejecutivo, lo que podría sugerir un inconsciente olvido o una consciente subordinación o dependencia de este respecto de aquél.

El Congreso General de la Federación se compondría de una Cámara de Diputados y de un Senado. La base para nombrar a los diputados sería la población, nombrándose dos senadores por cada Estado y se dejó a la constitución el cuidado de regular la forma de su elección.

Se preveía, entre otras, una facultad para el Congreso que no puede dejar de ser puesta de relieve para este trabajo, entre otras razones, porque presumiblemente es a ella a la que se refiere el discurso preliminar, cuando señala que se concedían al Ejecutivo facultades no otorgadas ni en los regímenes centralistas, ni en las monarquías. Habría que agregar que esta facultad tampoco estaba expresamente concedida en el texto de la constitución norteamericana.<sup>7</sup> Se trataba de lo que la doctrina ha llamado los poderes extraordinarios en caso de necesidad en Derecho Público, dictadura constitucional del Ejecutivo o facultades para decretar el estado de sitio, en otros términos, se trataba de la capacidad del Congreso para conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias con conocimiento de causa, por tiempo limitado.

La comisión de constitución tomó posición también respecto a la concepción del Ejecutivo, al disponer de manera consecuente con el discurso preliminar lo siguiente: la constitución general depositará por tiempo limitado el Poder Ejecutivo en **un individuo** con el nombre de Presidente de la Federación Mexicana, el cual será ciudadano por nacimiento de la misma Federación, con la edad de 35 años cumplidos. Los requisitos, el modo de elegirlo y la duración del mandato se dejaban a lo que regulara la constitución. Para substituirle, se preveía un Vicepresidente.

En la misma sesión, de 1° de enero de 1824, se puso a discusión un tema que por su importancia merece ser comentado in extenso. Para entender más cabalmente su sentido, Martínez Báez comienza por definir el Estado Constitucional y para ello acude al artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que, al declarar que toda sociedad

<sup>6</sup> “Acta constitucional presentada al soberano Congreso Constituyente por su comisión el día 20 de noviembre de 1823”. *Ibid.* 833-835.

<sup>7</sup> En cambio, de alguna manera lo estaba en la fracción 11 del artículo 172 de la constitución de Cádiz que, si bien restringía facultades del rey, preveía que sólo en el caso que el bien y la seguridad del Estado exigieran el arresto de una persona podría aquél expedir órdenes al efecto.

donde no está asegurada la garantía de los derechos, ni está determinada la separación de los poderes, carece de constitución, prácticamente nos da una definición de lo que es una constitución. Estos dos elementos, el respeto a las libertades individuales, a los derechos de las personas, anteriores y superiores al Estado mismo y el principio de organización de los poderes públicos, que establece su separación como un método de la técnica de la libertad, constituyen, según este tratadista, el Estado de Derecho o Estado Constitucional. Ahora bien, ante la anormalidad, la excepción, la crisis, el acontecimiento súbito que se manifieste por una invasión extranjera, una lucha interna, una rebelión o una calamidad, como un cataclismo, una epidemia o un enorme trastorno económico, que amenace seriamente la existencia normal del Estado se produce el dramático dilema entre observar la ley constitucional o mantener incólume la existencia de la sociedad amenazada por la emergencia, por la necesidad, afectando, suspendiendo u obrando en contra de estos dos principios sobre los que descansa el régimen constitucional.<sup>8</sup>

Ahora bien, ¿a qué influencias doctrinarias fueron sensibles nuestros diputados constituyentes?, ¿de dónde podrían haber llegado a nuestras tierras los argumentos para aceptar o rechazar la adopción de medidas de excepción, como la suspensión de garantías o la concesión de facultades extraordinarias?

En un documentado trabajo, Aguilar Rivera nos da algunas pistas a seguir. Asegura que Montesquieu proveyó la base histórica para el rechazo de la autoridad dictatorial, condenando a la dictadura romana, al considerarla un instrumento de la lucha de clases de la aristocracia con el pueblo.<sup>9</sup>

Con todo, bajo ciertas condiciones, a Montesquieu le parecía posible suspender las garantías que protegían la libertad de las personas: ....“Pero, si la potestad legislativa se creyera en peligro por alguna conjura secreta contra el Estado o algún entendimiento con los enemigos de fuera, podría, por un tiempo corto y limitado, permitir a la potestad legislativa hacer detener a los ciudadanos sospechosos, quienes no perderían su libertad por un tiempo, sino para conservarla para siempre...”.<sup>10</sup> Es más, en condiciones extremas aceptaba: ....“Confieso no obstante que, los usos de los pueblos más libres que jamás hayan existido en la tierra, me hacen creer que hay casos en que hay que poner, por un momento, un velo sobre la libertad, como se esconde a las estatuas de los dioses...”.<sup>11</sup>

Gran admirador de las instituciones políticas inglesas, Montesquieu podía coincidir con Locke, que en estas condiciones de excepción decía:

<sup>8</sup> Martínez Báez, Antonio (1945). *Concepto general del estado de sitio*. Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, México, UNAM, T. VII, enero-diciembre. 25-26-27-28. 91-112.

<sup>9</sup> Aguilar Rivera, José Antonio. (2001). *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México 1821-1876*. México. UNAM. 8 y 44. La dictadura fue magistratura extraordinaria prevista para épocas de crisis nacional, cuando estaba en juego la existencia misma de Roma. En casos extraordinarios, los dos cónsules electos cedían el puesto a un magistrado único, el **magister populi dictator**, frente a quien, en cuanto era nombrado, quedaban sin poderes propios todos los demás dignatarios, debiéndole obediencia en todo. Se diferenciaba de la monarquía en la brevedad de su duración –a lo máximo seis meses- y en que siendo un poder creado para circunstancias excepcionales, no podía designar sucesor. En situaciones graves, pero no tan críticas, el Senado podía conceder poderes extraordinarios a los cónsules –**senatusconsultum ultimum**- con suspensión de la **provocatio ad populum**, o sea, de la apelación contra la imposición de penas graves promovida ante los comicios. Mommsen, Theodor. *Historia de Roma*. México. Helios. T. II. 20. Así como Margadant, Guillermo F. (2001). *El Derecho Privado romano*. México. Esfinge. 28 y 32.

<sup>10</sup> Montesquieu, Charles L. *L'esprit des lois et la querelle de l'esprit des lois*. *Op cit*. Libro XI. Cap. 6. 587.

<sup>11</sup> *Ibid*. Libro XII. Cap. 19. 605.

...“el bien de la sociedad exige que se dejen ciertas cosas al juicio de aquel que detenta el Poder Ejecutivo. Las legislaturas no sabrían, en efecto, prever todo lo que puede ser útil a la comunidad y proveerlo por medio de leyes [...] Es más, es bueno que las leyes mismas se inclinen en ciertos casos ante el Poder Ejecutivo, o más bien ante la ley fundamental de la naturaleza y del gobierno: que se deba, en la medida de lo posible, asegurar la salvaguarda de todos los miembros de la sociedad [...] Ese poder de actuar según su juicio por el bien público fuera de las prescripciones de la ley y algunas veces aún contra ella, constituye lo que se llama la prerrogativa...”<sup>12</sup>

Si bien los trazos más visibles en el pensamiento de la élite mexicana de la época son los de Constant, precisaré en el hecho de que el pensamiento de éste tiene como fuente a Sieyès y, aunque tomara distancia frente a determinados episodios del actuar político del polémico abate, la influencia sobre él fue determinante.

En su discurso del II Termidor del año III, precisamente donde propuso la institución de la Jury Constitutionnaire, Sieyès hizo una notable aportación al tema de los poderes extraordinarios, puesto que con acierto lo vinculó a la crítica de la idea de soberanía popular de Rousseau. En efecto, lo contradujo al afirmar que cuando se forma una asociación política, no se ponen en común todos los derechos que cada individuo aporte a la sociedad, todo el poder de la masa de individuos. No se ponen en común, bajo el nombre de poder público o político, sino lo menos posible y tan solo lo que es necesario para mantener a cada uno en sus derechos y sus deberes. Llegado este punto, se lanzó de frente contra el concepto de soberanía: “Esta palabra, dice, ha tomado grandes proporciones ante la imaginación porque el entendimiento de los franceses, lleno todavía de las supersticiones reales, se ha creído en el deber de dotarla de todo el patrimonio de pomposos atributos y de poderes absolutos que dieron brillo a las soberanías usurpadas. Y yo digo que a medida que nos vayamos ilustrando [...] la noción de soberanía quedará dentro de sus justos límites; pues, repito, la soberanía del pueblo no es ilimitada...” Es esta crítica feroz contra la idea de soberanía del pueblo, lo que le permitió fundamentar su rechazo a los poderes de emergencia o poderes extraordinarios:

...” Los poderes ilimitados son un monstruo político y un gran error de parte del pueblo francés. No volverá a cometerlo en el futuro. Les diréis además una gran verdad, en demasía ignorada por nosotros y es la de que ni él mismo tiene esos poderes, esos derechos ilimitados, que sus aduladores le han atribuido [...] ved porque la constitución no permita a ninguna clase de vuestros representantes salirse de los límites de su procuración especial...”<sup>13</sup>

Por su parte, Constant elaboró su argumento para rechazar los poderes extraordinarios apelando también a la amarga experiencia que los excesos de la Revolución habían dejado: se había producido una profunda desconfianza, con respecto al poder político, especialmente frente al poder político ilimitado y rechazaba la forma de operación bimodal de la constitución, es decir, la posibilidad de que la constitución operara de una forma en circunstancias normales y, de otra

<sup>12</sup> Locke, John. (1953). *Essai sur le pouvoir civil*. Paris. PUF. Cap. XIV. 168-169.

<sup>13</sup> Sieyès, J.E. (1993). “Opinión de Sieyès sobre varios artículos de los títulos IV y V del proyecto de constitución” *Escritos políticos de Sieyès*. (Cronología, orientación bibliográfica, Introducción y Estudio preliminar de David Pantoja) México. FCE. 243-244.

forma diferente, en circunstancias extraordinarias. Así que, sostuvo un solo modo de operación de la constitución.<sup>14</sup>

Igual que su mentor, Sieyès, Constant sostenía:

“La soberanía del pueblo no es ilimitada; está circunscrita en los límites que trazan la justicia y los derechos de los individuos. La voluntad de todo un pueblo no puede convertir en justo lo que es injusto. Los representantes de la Nación no tienen el derecho de hacer lo que la Nación no tiene el derecho ella misma de hacerlo [...] El asentimiento de un pueblo no podría legitimar lo que es ilegítimo, puesto que un pueblo no puede delegar a nadie una autoridad que no tiene”.<sup>15</sup>

Una vez fundada la crítica, continuaba:

“...No existiendo los Poderes constitucionales sino por la constitución, no pueden éstos tampoco suspenderla [...] Una autoridad constitucional cesa de existir por Derecho en el momento en que la constitución no existe y ésta deja de existir también en el momento en que es violada: El gobierno que la viola hace trozos su título, y desde ese mismo instante puede subsistir sí por la fuerza, pero ya no por la constitución. ¿Y qué responden aquéllos que destruyen las constituciones para preservarlas de ser destruidas por otros? [...] Yo pregunto si cuando se viola una constitución, continúa sin embargo guardándose y respondo que no; porque lo que se conserva es el poder de algunos hombres que reinan en nombre de esa constitución que ellos han aniquilado [...] Cuando un gobierno no tiene recursos para prolongar su duración sino en las medidas ilegales, estas mismas no retardan su pérdida, sino pocos instantes y el transtorno que quería impedirse se verifica después más desgraciada y vergonzosamente [...] ¿Qué es lo que queda después de haber sido violada una constitución? La seguridad y la confianza quedan destruidas, los que gobiernan tienen el sentimiento de la usurpación y los gobernados la convicción de que están a discreción de un poder que ha traspasado todas las leyes”<sup>16</sup>

A esta figura, que se consagraba en la fracción 16 del proyecto de Acta Constitutiva de la Federación, en las discusiones en el seno del Congreso Constituyente de 1823-24, se opusieron los diputados Ibarra, Romero, Covarrubias y Gómez Farías, por parecerles que establecía una dictadura indefinida y que convendría especificar esas facultades extraordinarias, que se podían conceder al Ejecutivo y se determinara el tiempo durante el cual pudiera hacer uso de éstas. Por su parte, los diputados Ramos Arizpe, Marín, Paz y Espinosa estuvieron por mantener esta facultad, por ser indudable que podían ocurrir casos extraordinarios, que exigieran medidas extraordinarias y que negar esas facultades cuando ocurrieran estos casos extraordinarios, para los que no bastarían las medidas comunes, sería tanto como dejar perecer a la patria. En la sesión del 2 de enero, los diputados Barbabosa y Gómez Angulo impugnaron las facultades extraordinarias, por considerarlas un peligro destructor de la libertad. Puesta a votación, la fracción 16 se declaró reprobada y, aunque el diputado Cañedo propuso pasara a comisión, añadiéndose que se exigiera

<sup>14</sup> Aguilar Rivera, J.A. *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México 1821-1876*. Op cit. 7-48.

<sup>15</sup> Constant, Benjamin. (1964). *Principes de Politique*. Œuvres. Bourges. La Pléiade. 1076-1077.

<sup>16</sup> Constant, B. (1823) *Curso de Política Constitucional*. Burdeos. Imp. Lawalle Joven. T. II. Cap. XXXI. 299, 300, 301 y 312.

una votación de tres cuartas partes del Congreso para conceder las facultades extraordinarias y de que los diputados Jiménez, Ibarra y Berruecos propusieran se especificaran cuáles serían éstas,<sup>17</sup> se perdía una oportunidad de establecer la figura de las facultades extraordinarias en el caso de necesidad en Derecho Público, cuya carencia iría posteriormente a poner en peligro no sólo la paz y el orden interiores, sino la viabilidad nacional misma y finalmente, la necesidad de contar con ella iría a conducir a su utilización fuera de la ley y, por tanto, dictatorial, como veremos más adelante.

Se debe traer aquí también una discusión que, aunque conectada con la concepción sobre la organización del Poder Ejecutivo y sus facultades, se refiere a los poderes que habría de concedérsele en caso de emergencia. La discusión, las propuestas y lo prolongado del debate –duró del día 13 de Abril de 1824 al día 28, interrumpiendo todo el proceso de elaboración de la constitución- dan cuenta de las suspicacias y temores que despertaba el poder, su centralización y particularmente el poder encarnado en una persona. Estas aprehensiones se irían a plasmar, al fin y al cabo, en la constitución e irían a convertirse en un serio obstáculo para la gobernabilidad, como veremos.

Lo que es muy notable por la paradoja que encierra, es que las discusiones que aquí se consignan, se dieron en circunstancias que deberían haber sido favorables para que las facultades extraordinarias en estado de necesidad en Derecho Público se aprobaran y, sin embargo, como se verá, fueron sistemáticamente rechazadas.

Ya en el momento en que empezaba a discutirse el proyecto de Acta Constitucional, redactada y presentada por Ramos Arizpe, se suscitó y fue suprimida en Querétaro una pequeña revuelta, a mediados de diciembre; en Puebla, fue contenido un movimiento pacífico autonomista y a mediados de enero, en Cuernavaca y Cuautla las tropas gubernamentales lograron sofocar un pronunciamiento.<sup>18</sup> De esta suerte, este primer intento de aprobación del 1º y del 2 de Enero de 1824, pese al contexto favorable, no se dio.

En la edición que se utiliza en ese trabajo, se anota que no aparece la crónica del día 24, porque fue secreta, ya que el Congreso había estado todo el día dedicado al asunto de la petición del señor Lobato, a quien se le unió toda la tropa de la guarnición, de suerte que el Ejecutivo se había visto en la necesidad de pasar al salón de sesiones.<sup>19</sup> En la sesión del 28 de enero se presentó el Ejecutivo y su Presidente, el señor Michelena, aseguró que la tranquilidad pública se había reestablecido, quedando el general Lobato y toda la guarnición sujetos a la obediencia de las leyes y de las autoridades legítimas, por haberse convencido de las equivocaciones en que les hicieron incurrir hombres perversos, deseando destruir a la Nación.<sup>20</sup> Estos dos hechos son evocados, pues, constituyen el antecedente que permite explicar y dar contexto a la discusión que sigue.

En la sesión del 13 de abril de 1824, en plena discusión sobre las facultades del Congreso, se apersonaron los secretarios del despacho a la sala del pleno y se suspendió aquella, para discutir las medidas a fin de asegurar la tranquilidad pública. Ramos Arizpe explicó que, ante la necesidad de las medidas a tomar, se había formado una comisión especial; que era la que había hecho la propuesta que se ponía a discusión, entre cuyas medidas había una que limitaba

<sup>17</sup> *Crónicas. Acta Constitutiva de la Federación. Op cit.* 421-435.

<sup>18</sup> Aguilar Rivera, J.A. *El manto liberal. Los poderes de emergencia en México 1821-1876. Op cit.* 92.

<sup>19</sup> *Crónicas Acta Constitutiva de la Federación. Op cit.* 558.

<sup>20</sup> *Ibid.* 563.



los abusos en materia de libertad de imprenta. El secretario del despacho de la Guerra solicitó se expidiera una ley que arreglase las relaciones del gobierno con los Estados, porque hasta ese momento las atribuciones de aquél se veían invadidas y su marcha entorpecida y que, además de que el Acta no se había podido aplicar en todo el territorio, algunos escritores hacían una guerra a muerte al Supremo Poder Ejecutivo, se echaba mano de fondos que pertenecían a la Federación, no se pagaba el presupuesto de la tropa, se aliaba la comandancia a los gobiernos de los Estados, etcétera.

Ante las objeciones de algunos diputados, Rejón replicó que, aunque pareciesen fuertes las medidas propuestas, debían preferirse porque durarían poco tiempo y porque el “Supremo Director”, figura que se proponía, estaba sujeta a reglas fijas y tendría un consejo de individuos de todos los Estados. Agregó que, aunque el Congreso se había opuesto a que se depositara el Ejecutivo en una sola persona, se entendía que esto solo aplicaba para la figura permanente y constitucional, pero no para un caso excepcional como el que se trataba y por tan poco tiempo como debía de dejarse. El diputado Espinosa abundó que no se trataba de una dictadura, como se había querido suponer, ni siquiera se acercaba a ella, pues, había reglas fijas que sujetaban al “Supremo Director”, al que se le ponía un consejo y que, además, la representación nacional se mantenía.

En la sesión del día siguiente, el diputado Portugal señaló que las medidas atacaban el Acta Constitutiva, pues embarazaban la soberanía de los Estados, dando facultades al “Supremo Director” para suspender las providencias que demandaba su gobierno interior. El diputado Martínez pidió una aclaración sobre el término dictadura, porque los impugnadores del dictamen lo usaban en sentido diverso a como lo usaban sus defensores, pues, aquéllos llamaban dictador al “Supremo Director”, cuando que las facultades de éste se hallaban lejos de ser una dictadura. Señaló que no se trataba de instaurar una república central, sino de concentrar el Poder Ejecutivo en una sola persona. El diputado Castro, entre otras cosas dijo que, acudir a la figura de un dictador solo se podía hacer en caso de que así lo exigieran la salud y conservación de la patria, pero que para esto se necesitaría, como Bentham señalaba, que hubiera certidumbre en el mal, que no hubiere otro recurso y que fuera eficaz el que iba a emplearse. El diputado Becerra señaló la injusticia que implicaba llamar despotismo y dictadura al proyecto en discusión, cuando como había demostrado Ramos Arizpe, solo se ampliaban un poco más, dentro de su misma esfera las atribuciones ordinarias del Poder Ejecutivo, lo cual ya se practicaba en otras naciones liberales y así lo prevenían sus constituciones.

En la sesión del 20 de abril, el secretario de Hacienda repitió que el Ejecutivo no se pronunciaba por tales o cuales medidas en lo particular, sino que sólo insistía en que se necesitaba un gobierno enérgico, que hiciera observar el Acta y todas las leyes y que pudiera marchar sin los obstáculos que se le oponían en ese momento, hasta para saber el estado de las rentas públicas y generales; que ese entorpecimiento perjudicaba la expedición de los asuntos a su cargo y que hasta dificultaba que se adquirieran los empréstitos acordados, pues para ello era necesario que hubiere confianza y seguridad en el gobierno.

Finalmente, se pasó a votar un proyecto de medidas que sumariamente consistían en: Concentrar el gobierno, depositándolo en una persona, elegida entre los actuales miembros del Supremo Poder Ejecutivo. Este individuo tomaría como primer objeto de su deber cuantas providencias gubernamentales fueran necesarias para llevar a efecto el sistema de Federación, conforme al Acta Constitucional y a las leyes; dividir el territorio de la República en los departamentos militares que juzgare necesarios; armar y sacar a campaña las milicias cívicas; pedir auxilios a las

fuerzas armadas de otros países, hasta seis mil hombres, caso de invasión por tropas extranjeras; confiar a los gobernadores de los Estados el mando militar, cuando lo estimara conveniente; los gobernadores de los Estados, en cumplimiento de la subordinación que debían al gobierno supremo, en cuanto mira a la tranquilidad y interior de la Federación, la tendrían al presidente en lo que pudiera trastornar la tranquilidad de su respectivo Estado, sobre lo que informaría por sí o luego que el presidente lo requiriera; a la mayor brevedad nombraría cada Estado, por medio de su Congreso, a un individuo en su seno o de fuera, que no fuese diputado al Congreso General, que vendría a formar consejo, cuyo dictamen oiría el presidente en los asuntos graves en lo que creyera conveniente; este consejo se formaría luego que se presentaran siete de los vocales y entre tanto consultaría el director con personas de confianza; el Congreso General se limitaría a discutir la constitución, sistematizar la hacienda y el crédito público, reformar el reglamento de la milicia cívica y a dar aquellas leyes, cuya importancia recomendara el presidente.<sup>21</sup>

En la sesión del día 28 de Mayo, los diputados por Jalisco, Portugal, Huerta, Cañedo, Ramírez, Castro, Covarrubias, Aldrete, Romero y Silva propusieron que se presentara el gobierno a informar sobre un amago de invasión de tropas contra ese Estado. No fue sino hasta la sesión del 8 de junio, cuando los secretarios del despacho se apersonaron a rendir la información solicitada.

El secretario del despacho de Relaciones dijo que, jurada el Acta Constitutiva, el gobierno se había lisonjeado de que hubieran cesado los motivos de disensión en el país y de que parecía no haber nada que turbara la armonía entre la Federación y los Estados. Sin embargo, protegidos y pagados con fondos públicos, por el gobernador Quintanar, habían aparecido documentos sediciosos y pasquines con vivas a Iturbide y a Fernando VII y cuando el Congreso de Jalisco le pidió explicación, éste replicó pidiendo facultades extraordinarias. Exhibió, además, documentos firmados por Quintanar que acreditaban que urdía un plan de alzamiento armado, cuyas bases eran: la religión católica, apostólica y romana; la independencia por conducto de Iturbide y el regreso al país de éste para restaurarle en el lugar que la Nación dispusiese para él. Se presentaron también indicios de la participación del general Bustamante en el plan sedicioso.

En un discurso transcrito en las crónicas, con todas las pruebas documentales, el secretario del despacho de la Guerra señaló que los males que sufría la República provenían de la mala fe, insubordinación y miras siniestras del gobierno del Estado de Jalisco y del comandante, general Bustamante, puesto que el primero, ya publicada y jurada el Acta, había traspasado las facultades que ésta le señalaba, para ejercer las que privativamente correspondían al supremo gobierno de la Nación. Presentó indicios también de que el general Bustamante trataba de proclamar la independencia de Jalisco, respecto de la Nación. A nombre de los diputados de Jalisco, a los que se sumaron Gómez Farías y Morales, el diputado Cañedo solicitó se formara una comisión para que, con vista a la documentación presentada por el gobierno, propusiera las medidas legislativas conducentes para detener la combustión de la patria.<sup>22</sup>

En la misma sesión del día 2 de Enero y sin que en la crónica se explique nada, la comisión de constitución retiró, como inconducente, la fracción 17 del mismo artículo que, a mi juicio,

<sup>21</sup> *Crónicas. Constitución Federal de 1824. Op cit.* Vol. I. 169-249. Es de notarse la ambigüedad utilizada en cuanto al nombre de la figura en que se depositaría el Ejecutivo, pues unas veces se le llama Presidente y otras Director.

<sup>22</sup> *Ibid.* 345-403.

otorgaba lo que técnicamente hoy se conoce como facultades implícitas.<sup>23</sup> Sin discusión, se aprobó el artículo 14 y se suspendió la discusión del artículo 15 relativo al Senado Constituyente, pues la comisión lo solicitó así, a fin de presentar una nueva redacción.<sup>24</sup>

Todo lo anterior es para ilustrar, por una parte, la carencia de instrumentos para gobernar, particularmente cuando las condiciones extraordinarias así lo exigían y por otra, la negativa permanente para adoptarlos, por la aversión que las élites mexicanas tuvieron siempre a la centralización del poder. Ello, no obstante, constreñidos por una realidad de desgobierno, de caos político, legal, administrativo y económico, se adoptaron las instituciones centralistas que también fracasaron. Varias causas pueden atribuirse a su fracaso, entre otras, un nacimiento ilegítimo por haber sido producto de un golpe de fuerza; no lograron tampoco imponer la soberanía fiscal del gobierno central sobre los departamentos y si bien, en el papel de la constitución de 1843, se reforzó al Ejecutivo y a las instituciones que permitieran la gobernabilidad, nunca se logró su cabal aplicación.<sup>25</sup>

Según Reyes Heróles, *Las siete leyes constitucionales* no tuvieron ni pudieron tener la fuerza conformadora de la realidad, capaz de lograr una vigencia efectiva y orgánica como ordenadora del Estado mexicano. La constitución de 1824 tuvo la virtud de dar salida a las fuerzas nuevas y al mismo tiempo transigir, en parte, con el cuadro colonial- admisión de privilegios, intolerancia religiosa- afirmando el principio federalista y consignando otras libertades de tal manera que permitía la consolidación y ampliación de las fuerzas nuevas, sin romper del todo con las tradicionales.<sup>26</sup>

Asentada sobre una arquitectura hecha para durar, la solidez del edificio colonial se conservó más allá del derrumbe político de la Nueva España. En la sociedad colonial se establecieron poderes, tradiciones, costumbres y convenciones claras sobre sistemas sociales, económicos y culturales sólidos; por eso la fundación del Estado puso de manifiesto “las contradicciones y las continuidades de la práctica política”<sup>27</sup>

Después de décadas de forcejeo con la Iglesia, la nueva divergencia política por la construcción del Estado se ahondó en torno a la cuestión religiosa en el proyecto nacional. Ante el fracaso de los experimentos anteriores por establecer un nuevo orden, los hombres de la Reforma asumieron el reto de pasar del exclusivismo religioso del Estado y de la sociedad a la pluralidad de creencias. Además de motivar la oposición firme del clero, la reacción contra las reformas involucró a los más diversos sectores de la sociedad. Al expresarse como “disposición

<sup>23</sup> Mientras que las facultades explícitas, según Tena Ramírez, son las conferidas por la constitución a cualquiera de los poderes, concreta y determinantemente en alguna materia, las facultades implícitas son las que el Poder Legislativo se concede a sí mismo o a cualquiera de los otros poderes federales, como un medio para ejercer alguna de las facultades explícitas. El mismo autor señala, como requisitos para su otorgamiento, la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse; la relación de medio necesario respecto a fin entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda y el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y de su otorgamiento por el mismo Congreso al poder que de ella necesita. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Porrúa. 1967. 118.

<sup>24</sup> *Crónicas. Acta Constitutiva*. Op. cit. 435-436.

<sup>25</sup> Costeloe Michael (2000). *La República central en México 1835-1846. “Hombres de bien en la época de Santa Anna*. México, FCE. Véase *Los Centralismos mexicanos, 1835-1846*. (Coord. e introd. Josefina Vázquez Vera) México. El Colegio de México. El Colegio de Michoacán. 2021.

<sup>26</sup> *Op cit*. Noriega A. *El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano*. México. UNAM-IIIJ. T. II. 308

<sup>27</sup> Hernández López Conrado. “La reacción a sangre y fuego : los conservadores en 1855-1867” en *Conservadurismo y derechas en la historia de México*. (Coord. Erika Pani) México, FCE.-CONACULTA. 2009. T. I. P. 270

a la acción” más que como una ideología cerrada sobre sí misma , el movimiento conservador cobijó la rebeldía de los militares separados del ejército hasta el descontento y la inconformidad de hombres de diversos sectores e incluso reclamos ancestrales de algunos pueblos.<sup>28</sup>

Si el conservadurismo de Burke estaba vinculado a la idea de progreso, los conservadores franceses y españoles creían que los valores morales y políticos estaban realizados para siempre, o que la política terrenal (como parte de la religión y la moral) ya había sido normada por el Supremo Creador. Ante la reforma liberal, el movimiento conservador tomó los argumentos de este conservadurismo más radical para explicar otro episodio de la guerra contra la civilización cristiana....para Reyes Heróles esta inspiración venía de la corrientes francesas o españolas, éstas últimas generalmente derivadas de las primeras- Chateaubriand, De Maistre, Bonald, Balmes, Montalambert y Donoso Cortés...<sup>29</sup>

.....Santa Anna ejerció un poder arbitrario y personal a la muerte de Alamán. Por eso, al triunfo de la revolución de Ayutla, “los principios conservadores” (en defensa de la religión, la moral y el orden) habían quedado, según Anselmo de la Portilla, “sin movimiento”, sin reponerse del desprestigio derivado de su alianza con la dictadura....Para Miranda, la muerte del Gral. Mariano Paredes Arrillaga había dejado al grupo conservador sin un jefe militar reconocido...<sup>30</sup>

A veces se toma poco en cuenta que las reformas eclesiástica y militar ocurrieron en el contexto de la persecución contra los miembros del grupo conservador que habían colaborado con la dictadura y sobre todo, del retiro forzado de una gran cantidad de los militares rehabilitados por Santa Anna en 1853....esto creó una predisposición automática contra el gobierno.<sup>31</sup>

.....De cualquier modo, esta inconformidad fue el detonante de la serie interminable de protestas y sublevaciones, donde con frecuencia participaban antiguos jefes y oficiales del ejército santanista, pero también varios sacerdotes y algunos líderes indígenas.....algunos no dudaron en convertir en “cuestión religiosa todas las cuestiones de reforma social y política , que el gobierno tenía el encargo de resolver”<sup>32</sup>

.....Ante la ley Juárez (sobre la administración de justicia) de 1855 los obispos afirmaron que los derechos de la Iglesia eran divinos, preexistentes a la sociedad y a las leyes humanas; frente a la ley Lerdo (de desamortización de bienes de “manos muertas”) respondieron que sus propiedades eran adquisiciones hechas conforme a Derecho, en presencia de gobierno y bajo su consentimiento.....Contra la ley Iglesias (sobre las obvenciones parroquiales) se señaló que la perpetua bancarrota del Estado imposibilitaría cubrir las necesidades del culto y el sueldo de una población diseminada en todo el país.....La tolerancia religiosa motivó incontables protestas desde su discusión en el Congreso en Junio de 1856, en especial, prestigiados conservadores esgrimieron el argumento de que la unidad y la homogeneidad eran la base para el posible avance de cualquier nación y la tolerancia representaba la heterogeneidad de las creencias y costumbres.. Para Munguía, el apoyo mutuo entre la Iglesia y el Estado garantizaba la obediencia,

<sup>28</sup> Ibid . p. 269

<sup>29</sup> Ibid. p. 273

<sup>30</sup> Ibid p. p. 274-275

<sup>31</sup> Ibid p.p. 277-278

<sup>32</sup> Ibid. p. 279

pero, “el orden filosófico” era causa de “innumerables crímenes y calamidades”, pues conducía al ateísmo, al individualismo y a la anarquía<sup>33</sup>....

...Finalmente, el juramento obligatorio de la constitución de 1857 generalizó el descontento en las regiones, pero fue la convicción de su inoperancia compartida por miembros del propio grupo gobernante la que abrió la puertas del poder a un heterogéneo grupo de políticos y militares....Si bien el hecho fue facilitado por las divisiones surgidas en el grupo gobernante con el golpe de Estado de Comonfort en Diciembre de 1857, el Directorio Conservador influyó en Félix Zuloaga, jefe de la guarnición de la capital, para que se pronunciara nuevamente en la Ciudadela y movilizó la fuerzas rebeldes de las regiones del centro para los combates en la ciudad de México en Enero de 1858.<sup>34</sup>

.....en los discursos cívicos, los folletos y los editoriales del Diario Oficial se justificó la dictadura militar, a partir del tono apocalíptico de autores como Donoso Cortés, quien proporcionó argumentos para justificar el estado de excepción en que se hallaba el país, amenazado por la demagogia y la anarquía amparadas en una legitimidad que no era otra cosa que “la justificación de la fuerza en manos de revolucionarios”.....pero el peligro no era únicamente la ambición sino la ingenuidad de hombres desorientados que, como apuntó Donoso, no sabían “cuál es la dirección de la civilización y del mundo”. La única solución era la concentración del poder en manos de un hombre fuerte, “la dictadura del sable”, la “decisión de arriba”.<sup>35</sup>

Tomás Mejía (1820-1867) indígena otomí, que contó con gran apoyo popular en sierra queretana, operó con bandas indígenas en esa sierra durante la guerra con Estados Unidos. Más que político conservador, fue un soldado caracterizado por una intensa devoción religiosa, para quien la lucha contra el liberalismo fue una verdadera cruzada. Desilusionado por la política del régimen de Juan Álvarez, junto con José Antonio Montes Velázquez, proclamó el Plan de Sierra Gorda, el 2 de Diciembre de 1855. Con el lema de “patria y religión”- pues, sospechaban que el régimen intentaba admitir el protestantismo en el país- se oponían al despotismo faccionalista del régimen, defendían al clero y proponían un nuevo congreso para sustituir a la constitución de 1824.<sup>36</sup>

Cuando los conservadores de Puebla fracasaron en su deseo de promover una insurrección en la ciudad en protesta contra la Ley Juárez de Noviembre de 1855, trasladaron sus esfuerzos a la sierra: la rebelión de Zacapoaxtla de 19 de Diciembre de un pueblo mayoritariamente indígena, encabezada por el cura del pueblo, encontró algún apoyo en la sierra y en Tulancingo (Hidalgo).

Los rebeldes desconocieron la administración de Comonfort y exigieron la restauración de la Bases Orgánicas de 1843, argumentando que el régimen amenazaba la integridad de la República y la nacionalidad del país. Se adhirió a esta rebelión los comandantes conservadores, el coronel Luis Gonzaga Osollo (1828-1858), Carlos Oronoz y Miguel Miramón (1832-1867), con el apoyo de Antonio Haro y Tamariz (1811-1869). La administración liberal intervino en el Estado de Puebla, no sólo para reprimir la rebelión, sino para castigar al clero de la diócesis por complicidad. La rebelión fue derrotada en Ocotlán el 8 de Marzo de 1856<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Ibid p.p. 280-281

<sup>34</sup> Ibid. p. 284

<sup>35</sup> Ibid. p. 288

<sup>36</sup> Hamnett Brian R. “El Partido Conservador en México, 1858-1867: la lucha por el poder”. En *El conservadurismo mexicano en el siglo XIX* (Coords. William Fowler- Humberto Morales). Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, University of Saint Andrews, Gobierno del Estado de Puebla.p. 218

<sup>37</sup> Ibid.p.p.218-219

Durante este conflicto en Puebla, Mejía se apoderó de la ciudad de Querétaro en dos ocasiones: el 14 de Octubre de 1856 y entre el 2 y el 9 de Noviembre de 1857. Las operaciones militares de los conservadores lograron desestabilizar el régimen de Comonfort, gravemente dividido y finalmente contribuyeron a su derrocamiento en Enero de 1858.<sup>38</sup>

En el ministerio conservador de Félix Zuloaga (1813-1898) formado el 24 de Enero 1858, Cuevas fue secretario de Relaciones Exteriores; Manuel Larrainzar ocupó la secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción e Hilario Elguero la de Gobernación. El Consejo de Guerra, integrado por 28 miembros, incluía entre otros al sacerdote F.J. Miranda, al conocido monarquista José Joaquín Pesado y a Bernardo Couto. Cuatro días después, el nuevo gobierno publicó una declaración de principios, recordando que el régimen liberal fue derrocado no por un golpe conservador, sino por los desacuerdos de los liberales y la discordia entre autoridades. Declaró que su objetivo era el establecimiento de un sistema constitucional estable; una sabia constitución y una acertada organización política instalando el consejo de representantes y debiéndose expedir a la posible brevedad una ley orgánica que hiciera posible algún orden legal y preparase la reunión de un congreso para que constituya definitivamente al país....Otra prioridad sería la de terminar el conflicto con la Iglesia<sup>39</sup>

Testimonio de sus puntos de vista es el siguiente texto:

#### LA MIRAS DE LA PROVIDENCIA<sup>40</sup>

...la constitución de 1857 ha desaparecido, sin embargo, no por los enemigos que había suscitado, ni por los poderosos elementos reunidos contra ella, sino por el mismo descuerdo y por la misma discordia entre las autoridades establecidas. Convenía a las miras de la Providencia esta vez que el edificio que se había levantado sobre cimientos tan deleznable sólo cayese por su propia inestabilidad.

Disuelto el Congreso, empeñado el que ejercía el Poder Ejecutivo en no adoptar ningún plan de salvación común y en no excitar contra sí al mismo partido que lo había elevado, y a la sociedad que lo conjuraba a que abrazase los buenos principios no podía haber ni otro centro de unidad, ni otra esperanza de orden y de la garantía que la fuerza armada y el plan a que había apelado el 17 de Diciembre del año anterior para preparar un cambio saludable y librar al país y a esta capital de una horrorosa catástrofe.

...Y si el respeto al culto de nuestros padres, si devolver a la iglesia lo que le pertenece, si precaver nuevos conflictos entre las dos potestades, si restablecer la administración de justicia y organizar los ramos del gobierno, es observar una conducta de partido, lo dirá en breve tiempo la República y las naciones que la observan...

...sólo el sentimiento religioso puede librar a este desgraciado país de todos los horrores de la barbarie. Se ha querido abatir la influencia moral y benéfica de la iglesia y se levanta una dictadura de devastación y de muerte por todas partes...

<sup>38</sup> Ibid. p. 219

<sup>39</sup> Ibid. p. 219-220

<sup>40</sup> Zuloaga Felix, Luis Gonzaga Cuevas, José Hilario Elguero, Manuel Larraínzar, Juan Hierro Maldonado, José de la Parra. En García Cantú Gastón. *El pensamiento de la reacción mexicana. Historia Documental T. I (1810-1859)* p.p. 425 y s.s.

Instalado el consejo de representantes y debiéndose expedir a la posible brevedad una ley orgánica que haga posible algún orden legal y prepare la reunión de un congreso para que constituya definitivamente al país, el gobierno procurará acreditar que desea ardientemente la unión y la paz, el respeto a todas las personas y a todas las clases y que el pueblo sencillo y tan digno de mejor suerte, que reprende a los partidos insensatos con su conducta y su ejemplo cuando se le quiere corromper, y hacer cómplice de las desgracias públicas, es el objeto más preferente de su solicitud...

La Cruz, Enero 28 de 1858. Tomo VI No. 18 p.p. 584 y s.s.

Por otra parte, un grupo conspicuo de conservadores presentó sus preocupaciones al Congreso Constituyente. Es interesante ver sus nombres y argumentos.

#### REPRESENTACIÓN ANTE EL SOBERANO CONGRESO CONSTITUYENTE<sup>41</sup>

Acuden al soberano Congreso para solicitar no se apruebe, ni siquiera se discuta el artículo 15 del proyecto de constitución....cuando se trata de religión, no es lícito contemporizar con ningún principio, con ninguna doctrina, con ninguna conveniencia que no sea la católica.

Una población homogénea, un solo idioma, una legislación uniforme, unas mismas costumbres se han visto siempre como elementos principales de vida y duración en todos los pueblos. Pues bien, la unidad religiosa es preferible a todos esos bienes juntos, porque sólo a la religión está concedido unir a todas las razas, acomodarse a todas las lenguas, favorecer la obediencia a todas las autoridades y hacer iguales a todos los hombres.

La verdad religiosa es un asunto que no puede venir sino de Dios y Dios no puede autorizar cultos que se oponen y se contradicen. Solo uno debe ser verdadero o no nos debemos guiar por la revelación.

¿Podremos aspirar a la unión, rota la unidad religiosa? ¿Tendremos fuerza para impedir la escisión de nuestros departamentos si autorizamos y promovemos la división de las conciencias y nos revelamos contra nuestra madre la iglesia católica?. Roto este vínculo sagrado, ¿Qué edificio podemos levantar ni qué constitución podemos tener que den la menor garantía de solidez y permanencia? Es pretensión bien avanzada la del proyecto que, al paso que echa por tierra instituciones y principios que se han respetado siempre como bases inmutables, exige para la nueva ley constitutiva una inviolabilidad que le conserve todo su vigor y fuerza aun cuando deje de existir por una revolución.

Los dos grupos en pugna presentaron cada uno por su parte, un documento normativo, ley orgánica o estatuto orgánico provisional que impusiera un orden legal, diera gobernabilidad y pacificara al país. Es interesante compararlos, pues, podemos tener sus versiones diferenciadas por sus concepciones socio-políticas encontradas, aunque no deje de haber coincidencias.

<sup>41</sup> ESPINOSA Y MORO J. JOSÉ J. PESADO, JUAN RODRÍGUEZ DE SAN MIGUEL, OCTAVIANO MUÑOZ LEDO, FRANCISCO M BETETA, LUIS G. CUEVAS, JOSÉ HILARIO ELGUERO, BERNARDO COUTO, BASILO JOSÉ ARRILLAGA, ANTONIO ESPINOSA DE LOS MONTEROS. "Al soberano congreso constituyente" En García Cantú Gastón. *El pensamiento de la reacción mexicana. Historia Documental T. I (1810-1859)* p.p. 391 y ss.

## COMPARACIÓN DEL ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE MAYO DE 1856 (ESTATUTO LAFRAGUA) CON EL PROYECTO DE ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE JUNIO DE 1858 (ESTATUTO ZULOAGA).

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana fue expedido por decreto del 15 de Mayo de 1856, rubricado con un “Dios y Libertad”, por el gobierno del Presidente sustituto Ignacio Comonfort,<sup>42</sup> en uso de facultades concedidas por la base 4ª del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco. Este instrumento legal es de la autoría del entonces Secretario de Gobernación José María Lafragua.

El proyecto de Estatuto Orgánico Provisional de la República, rubricado igualmente con un “Dios y Libertad”, fue enviado al ministro de Gobernación, Luis Gonzaga Cuevas, el 15 de Junio de 1858 por los miembros del Consejo de Gobierno: Bernardo Couto, como su presidente; Juan Nepomuceno de Vértiz y Delgado, secretario y José María Andrade, secretario, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8º, cuarta parte del decreto de 25 de Enero de 1858. Este proyecto había sido aprobado por el Consejo de Estado, sin embargo, no fue publicado en ninguna de las colecciones importantes de la legislación mexicana y aunque se supo de su existencia, no parece haber sido transmitido por Zuloaga a sus gobernados y seguidores.<sup>43</sup>

El Estatuto Lafragua se divide en nueve secciones o capítulos. Siendo éstos dedicados a: de la República y su territorio; de los habitantes; de los mexicanos; de los ciudadanos; de las garantías individuales: seguridad, propiedad, disposiciones generales; Gobierno general, del Ministerio; Poder Judicial; Hacienda Pública; Gobierno de los Estados y territorios.

El Estatuto Zuloaga empieza por invocar el nombre de Dios y se divide en seis secciones y cuarenta y seis artículos. Siendo aquéllas a: del Derecho Público de la Nación; del Gobierno de la Nación; del Ministerio; del Consejo de Estado; de los tribunales y jueces de la Nación; del gobierno interior de los departamentos.

Destaca inmediatamente la diferencia de ambos ordenamientos en su posición política: las declaraciones de confesionalidad y centralismo de uno y de federalismo de otro. Y, como se verá más adelante, uno parece referirse más a una administración de justicia de Antiguo Régimen, frente al que concibe un Poder Judicial.

En la sección primera dedicada a la República y su territorio, el Estatuto Lafragua declara que la Nación mexicana es y será siempre una, indivisible e independiente y que el territorio nacional continuará dividido en los mismos términos en los que estaba al reformarse el Plan de Ayutla. Si bien no existe una declaración explícita sobre la atribución de la soberanía a la Nación, si se pronuncia por su independencia e indivisibilidad, acaso por su reciente y traumática experiencia del cercenamiento de su territorio. En cambio, la sección dedicada al Derecho Público de la Nación del Estatuto Zuloaga fundamenta el Derecho Público de ésta en las tres garantías proclamadas en Iguala en 1821 y explícita como religión de Estado a la católica, apostólica y romana y la intolerancia a cualquier otra. Declara la independencia de la Nación de todo poder extraño y

<sup>42</sup> En adelante, le denominaré Estatuto Lafragua. Puede ser consultado en Tena Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808- 1989. México Porrúa, 1989.* Así como en versión electrónica en [www.ordenjuridico.gob.mx](http://www.ordenjuridico.gob.mx)

<sup>43</sup> En adelante, le denominaré Estatuto Zuloaga. Puede ser consultado, junto con interesante estudio en Cruz Barney Oscar. *La República central de Félix Zuloaga.* Mexico, UNAM, 20 Así como en su versión electrónica, por formar parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)



la materializa en el establecimiento de su gobierno, en la emisión de las leyes, por las que se rige y en la creación de sus magistraturas. Funda la igualdad, sin distinción, en la pertenencia a una sola familia política de todos los mexicanos, en consonancia con el Plan de Iguala, que ve en los lazos culturales, lingüísticos y religiosos con España una especie de tronco familiar.

En las secciones segunda, tercera y cuarta del Estatuto Lafragua, de los artículos 3° al 29°, se reglamenta prolijamente las calidades de habitante, nacional mexicano y ciudadano, las condiciones de adquisición y pérdida de estas calidades, los derechos y obligaciones de cada una, etc. Con mucho menos detalle, en sólo dos artículos, el Estatuto Zuloaga se refiere a mexicanos y extranjeros, a los derechos de éstos y la facultad del gobierno para expulsar del territorio al extranjero considerado nocivo.

De los artículos 30 al 79, en la sección 5a del Estatuto Lafragua, se reglamentan los derechos individuales, en varios apartados: libertad, seguridad, propiedad e igualdad. En el correspondiente a la libertad destaca la prohibición de la esclavitud; la regulación de los servicios personales, fijando temporalidad, extensión y especie y la protección a los menores prestadores, con lo que indirectamente se prohibían los votos religiosos; se declara la libertad de opinión y la de imprenta y al no establecerse expresamente la intolerancia religiosa, implícitamente se declaraba la libertad de credo; se prohibía el monopolio de la enseñanza y del ejercicio profesional, plausiblemente en referencia al monopolio de la iglesia en materia educativa. En el correspondiente a la seguridad, se establecen las garantías de procedimiento, protectoras de los individuos, limitando la acción de las autoridades en la investigación y persecución de los delitos; se prohibían los azotes, la marca, la mutilación, la infamia trascendental y la confiscación de bienes, limitándose la pena de muerte a los delitos señalados como especialmente graves. En el correspondiente a la propiedad, se establece la inviolabilidad de ésta y las bases para su expropiación, por causa de utilidad pública. En lo concerniente a la igualdad, se declara la generalidad de la ley y su igual aplicación, prohibiendo las distinciones de nacimiento, raza u origen; pasando en silencio sobre el fuero eclesiástico y con breve referencia a los delitos de jurisdicción militar, se señala que por ningún delito se perdería el fuero común; se prohíbe la erección de mayorazgos, títulos nobiliarios o hereditarios, oficios venales o de cualquier vinculación de tufo feudal, en consonancia con el talante liberal del Estatuto. Finalmente, en las disposiciones generales se establece que las garantías comprenderían a todos los habitantes y obligarían a todas las autoridades, fijando responsabilidad de funcionarios gubernamentales y judiciales por atentar contra dichas garantías; para tal efecto, se disponían las visitas que podían decretar el gobierno, la Suprema Corte o los tribunales.

En el Estatuto Zuloaga se regulan los derechos, de los artículos 2° al 9°, de manera similar al anterior Estatuto, aunque de forma mucho menos detallada, ya que, p. ej: no existe mención a las libertades de opinión o de prensa. El artículo 7° limitaba los medios coercitivos de que disponían las autoridades administrativas sobre los particulares a multas, arresto correccional, que no podía exceder de tres meses, sometimiento inmediato a la policía y prohibición de presentarse en determinada demarcación. También preveía que, si las condiciones lo exigían, podían ampliarse o restringirse estas facultades en toda la República o en determinados distritos, mediando acuerdo del gobierno con la junta de ministros, oyendo previamente el voto del Consejo

El capítulo sexto del Estatuto Lafragua está dedicado al gobierno general, prescribiéndose que el Presidente fuese el jefe de la administración general de la República, al encomendarle el orden y tranquilidad interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes. Se dispone que todas las facultades no concedidas, de manera expresa por el Estatuto, a los gobiernos de los Estados y territorios, serían ejercidas por el Presidente de la República, conforme al artículo 3°

del Plan de Ayutla. Con esta disposición y la siguiente se llevaba a cabo una fuerte concentración del poder, sin renunciar a su carácter federalista. Se dispone la actuación discrecional del Presidente, en caso necesario, a juicio del Consejo de ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública, pero de forma determinante se le prohibía imponer la pena de muerte, las de azotes, marca, mutilación, infamia trascendental o confiscación de bienes. Se establecen como obligaciones del Presidente cumplir y hacer cumplir el Plan de Ayutla y hacer que se administre cumplidamente la justicia, procurando que a los tribunales se les diesen todos los auxilios necesarios para la ejecución de las sentencias y providencias judiciales. No podría el Presidente enajenar, ceder, permutar o hipotecar parte alguna del territorio nacional; ejercer ninguna de sus atribuciones sin la autorización del secretario del ramo respectivo; suspender o restringir las garantías individuales, fuera de los casos de defensa de la independencia o integridad del territorio, para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública. No podría ser acusado, ni procesado criminalmente durante su presidencia y sólo un año después por delitos de traición contra la independencia nacional y la forma de gobierno.

Más escuetamente que lo anterior, en el apartado dedicado al gobierno de la Nación, el Estatuto Zuloaga prescribe que éste fuese republicano, que no habría en la República más soberanía que la de la Nación toda, ni se ejercería ningún acto de la potestad legislativa, sino por la autoridad general, con lo que afirmaba su carácter centralista. El Presidente interino sería el jefe supremo de la Nación y sus facultades las atribuidas por el Plan de Tacubaya, reformado en México, haciendo uso de ellas conforme a ese Estatuto. De acuerdo a dicho Plan, tendría facultades omnímodas para pacificar a la Nación, promover sus adelantos y progreso y arreglar los diversos ramos de la administración, convocaría a un congreso extraordinario para formar constitución y convocaría a un consejo, integrado por un miembro por cada Estado.

En el apartado dedicado al ministerio del mismo capítulo sexto, del Estatuto Lafragua, entre otras disposiciones, se mantenían los ministerios de relaciones exteriores, gobernación, justicia, fomento, guerra y hacienda y la obligación de los ministros de acordar con el Presidente todo lo relativo a su ramo, sin poder autorizar lo que correspondiese a otro. Se establecía el refrendo ministerial y la responsabilidad de los ministros por autorizar actos del Presidente contrarios al Plan de Ayutla, reformado en Acapulco. Toda medida de carácter general o que importara gravamen de la hacienda pública debía ser tratada en junta de ministros, siendo responsables los ministros que las acordaren y el que la autorizare. Oídas las opiniones de los ministros en junta, el Presidente era libre de tomar la decisión que le pareciere, con la autorización del ministro correspondiente. Debía ser oído el Consejo de gobierno en todos los negocios que lo considerase necesario el ministro del ramo.

En el apartado correspondiente, pero, del Estatuto Zuloaga se mantenían igualmente los mismos seis ministerios, remitiendo a un reglamento su planta y negocios que le serían propios. El Presidente comunicaría todas sus disposiciones, por conducto de sus ministros y ningún ministro acordaría con el Presidente negocios que no fuesen de su ramo. Habría una Inspección general encargada de la seguridad de los caminos y poblaciones. Su jefe sería nombrado y removido libremente por el Presidente, pero dependiente del ministerio de gobernación. Habría además un procurador general de la Nación, que concurriría al gabinete y tendría voz, cuando fuese convocado. El Presidente tendría consejo con sus ministros en todos los negocios que lo considerase conveniente, pero la resolución final la tomaría siempre con el ministro del ramo, que la autorizaba y comunicaba.

Prolijamente regulado, el Estatuto Zuloaga, preveía la existencia de un consejo de Estado, integrado corporativa o estamentalmente por treinta y un personas, de la cuales cuatro serían por los agricultores, tres por el estado eclesiástico, tres por los mineros, tres por las profesiones literarias, tres por los industriales fabriles, tres por los comerciantes, tres por los militares y nueve individuos distinguidos por su ilustración, virtud y patriotismo en la carreras política, diplomática, judicial o hacendaria. Para ser miembro del consejo, además de los requisitos de edad y de buena fama pública destacaba- para los agricultores, mineros, industriales y comerciantes- el poseer una propiedad raíz, que no bajara de los cuarenta mil pesos libres para el dueño; para los demás debían tener el mismo capital o una renta o emolumento anual que no bajara de dos mil pesos. El carácter corporativo y los requisitos de fortuna evidenciaban la concepción del orden social deseado por sus autores. Se organizaba el consejo en seis secciones correspondientes una a cada ministerio. Tanto la composición de las secciones- integradas por tres vocales propietarios y un suplente- como el nombramiento del presidente, vicepresidentes, secretarios propietarios y suplentes del consejo los haría el gobierno. Cada ministerio podía consultar su sección a conveniencia, sobre los negocios administrativos, pero también podía disponer se vieran en el pleno del consejo. Las funciones del pleno del consejo eran entre otras: consultar sobre toda ley o decreto que habría de expedir el gobierno; iniciar las que juzgare convenientes; dictaminar sobre los tratados internacionales antes de su ratificación; presentar ternas al gobierno para los nombramientos de consejeros de Estado, ministros del Supremo Tribunal y consultar lo que se juzgara oportuno sobre propuestas para gobernadores remitidas por los consejos departamentales; nombrar, en caso de falta, Presidente de la República interino. El gobierno estaría en libertad de conformarse o no con las consultas, pero no resolvería sobre algunos de los asuntos sin antes oír al consejo.

Al referirse al Poder Judicial, en su sección séptima, el Estatuto Lafragua lo concebía independiente en el ejercicio de sus funciones, mismas que desempeñaría de acuerdo a las leyes. El Poder Judicial lo desempeñaría la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito y los jueces de distrito. Sus atribuciones, muy semejantes a las de la Corte Suprema de 1824, eran las muy propias de una Corte de un Estado federal, entre otras las de: conocer las diferencias entre los Estados, las suscitadas entre un Estado y los vecinos de otro, o entre particulares sobre pretensiones de tierras, bajo concesiones de diversos Estados; dirimir las competencias entre tribunales generales y entre éstos y los de los Estados y las que se moviesen entre los de un Estado y los de otro; conocer de las causas promovidas contra el Presidente de la República y contra los gobernadores de los Estados, de la responsabilidad de los secretarios del despacho y de las causas del almirantazgo, presas de mar y tierra, contrabando, crímenes cometidos en alta mar y ofensas contra la Nación. No podría la Suprema Corte hacer reglamento alguno, ni aún en materia de justicia, ni providencia alguna conteniendo disposiciones generales; tampoco podría conocer de asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Estados. El Poder Judicial de los Estados y territorios continuaría depositado en los juzgados y tribunales existentes hasta entonces y todos los negocios que comenzasen en los tribunales inferiores de un Estado terminarían dentro de él en todas las instancias

En el capítulo dedicado a los tribunales y jueces de la Nación, el Estatuto Zuloaga disponía que la potestad de juzgar competía al Supremo Tribunal de la Nación, a los tribunales superiores de los departamentos, a los juzgados inferiores del fuero común y a los que ejerciesen jurisdicciones especiales autorizadas por ley. El Poder Judicial desempeñaría sus funciones en la instrucción y decisión de los negocios, con exclusiva sujeción a las leyes. Se limitaba la

intervención del gobierno en el ramo judicial a: hacer visitar juzgados y tribunales para informarse de su estado y acordar las medidas para mejorarles; ordenar se diera preferencia a la sustanciación y terminación de negocios en que estuviese interesada la causa pública; acordar se le diese informe sobre juzgados o negocios en que así conviniese; decretar se sometiera a juicio a juez o magistrado; suspender hasta por seis meses a jueces o magistrados que se hicieren merecedores de la medida. La referencia a un Supremo Tribunal y no a una Corte Suprema, a los tribunales de los departamentos y no a los de los Estados, da indicios no sólo del carácter centralista del Estatuto, sino que remite a un terminología de Antiguo Régimen, que confirma la facultad atribuida al gobierno de visitar tribunales y juzgados.

En la sección octava, dedicada a la Hacienda Pública del Estatuto Lafragua, se reglamenta detalladamente el tema en once artículos. Se dividían los bienes de la Nación, las rentas y las contribuciones establecidas y por establecerse en bienes, rentas y contribuciones generales; bienes, rentas y contribuciones de los Estados y bienes, rentas y contribuciones comunes o municipales. Por una ley especial de clasificación de rentas se fijarían las que correspondiesen al gobierno general, a los Estados y territorios y a las municipalidades. Las rentas generales serían percibidas por los agentes del gobierno general y administradas inmediatamente por él. Las rentas de los Estados y territorios serán percibidas y administradas directamente por los gobernadores y jefes políticos e invertidas conforme a los presupuestos aprobados por el gobierno general. La propiedad raíz, la industria fabril y el comercio extranjero pagarían, según las leyes y decretos del gobierno general, un impuesto común y uniforme en toda la República, no pudiendo los gobernadores imponer más derechos. Ni el gobierno general, ni los de los Estados y territorios, ni las corporaciones municipales harían ningún gasto fuera de su presupuesto.

Mucho más escuetamente, en un solo artículo, el Estatuto Zuloaga disponía que el producto líquido de las contribuciones que se causaren en cada departamento se destinaría un parte a cubrir los gastos de su administración interior, incluyendo seguridad de caminos y poblaciones y otra se aplicaría a las atenciones y responsabilidades generales de la Nación. Las bases de la división se fijarían por una ley, atendiendo a las circunstancias peculiares de cada departamento.

En la sección novena, dedicada al gobierno de Estados y territorios, del Estatuto Lafragua, se prevé el nombramiento de forma centralizada, por el Presidente de la República, de gobernadores y jefes políticos de Estados y territorios. Los gobernadores serían el conducto único y necesario de comunicación de las autoridades locales y de los ciudadanos con el supremo gobierno. Tendrían como obligaciones, entre otras: la de cuidar de la conservación del orden público, publicar las leyes y decretos del gobierno general, haciendo ejecutar sus disposiciones y formar los presupuestos del Estado, sometiéndolos para su aprobación al gobierno general. De manera muy prolija, en treinta y un fracciones, se regulaban las atribuciones de los gobernadores, siendo, entre otras las de: nombramiento de autoridades políticas subalternas y empleados judiciales, excepto magistrados superiores; ser jefe de la hacienda pública y arreglar inversión y contabilidad de la misma, establecer arbitrios para completar gastos ordinarios y extraordinarios, crear fondos para establecimiento de instrucción, beneficencia o utilidad pública, decretar sobre adquisiciones, enajenaciones o permutas de bienes pertenecientes al Estado aprobar planes de arbitrios y presupuestos de gastos municipales, vigilar la recaudación e inversión de las rentas públicas; aprobar los contratos que celebrasen los ayuntamientos y autorizar los gastos extraordinarios de éstos dirigidos a objetos de utilidad común; disponer apertura, mejora y conservación de caminos; fomentar la enseñanza pública en todos los ramos; reglamentar el contingente de hombres que para el ejército debiera dar el Estado; hacer la división política del Estado, estableciendo

corporaciones y funcionarios municipales; cuidar de la salud pública y de su regulación; fomentar la agricultura, la industria y demás ramos, proponiendo al gobierno federal medidas de mejora del Estado; establecer y organizar tribunales superiores y juzgados inferiores, respetando los existentes; vigilar la administración pronta de la justicia, pidiendo informes justificados a los jueces, hacer visitar tribunales y suspender, privarles de su sueldo y remover a los empleados de gobierno y de hacienda infractores, previa información sumaria en que serían oídos; disponer de la fuerza de la policía; expedir por escrito, cuando lo exija la tranquilidad pública, órdenes de cateo y de arresto, poniendo a la persona a disposición de juez competente dentro de tres días; imponer multas menores de quinientos pesos y aplicar gubernativamente penas correccionales. Al acordar la mayor parte de estas atribuciones, se debía dar cuenta al gobierno general para que resolviera lo conducente. Las atribuciones de los jefes políticos serían las mismas que las de los gobernadores. En los Estados y territorios habría un consejo de cinco personas nombradas por el gobernador o jefe político y aprobado por el gobierno general, que aconsejaría sobre asuntos de la administración local. Los gobernadores y jefes políticos serían responsables ante el gobierno general y previa autorización de éste, serían juzgados por sus delitos oficiales y comunes ante la Suprema Corte.

El Estatuto Zuloaga, en la sección consagrada al gobierno interior de los departamentos, dividía para su administración a la República en departamentos, prefecturas y subprefecturas, fijados por ley. La administración de justicia marcaría los distritos judiciales en las varias instancias que pudieran tener los negocios. Habría en cada departamento un gobernador, jefe superior, sujeto al gobierno supremo de la República. Serían nombrados por éste, oyendo la propuesta del respectivo consejo departamental y el Consejo de Estado. Habría en cada departamento un consejo departamental, compuesto de cinco vocales, de los cuales, uno sería letrado y los cuatro restantes tomados de las corporaciones o estamentos a semejanza del Consejo de Estado. Serían nombrados por el gobernador, con aprobación del Presidente de la República. Correspondería a los consejos departamentales: promover el avance de la agricultura, la minería, las artes, el comercio y la instrucción pública, para mejorar la condición del pueblo, mediante el fomento de la industria y la **moral**; dictaminar en los asuntos a petición del gobernador; proponer personas para la provisión de empleos y examinar y someter a la aprobación del gobierno del departamento los presupuestos de gastos de las municipalidades. De manera prolija también, en veintiséis fracciones, se preveían las atribuciones de los gobernadores y, en términos generales, diferían poco de las atribuidas por el Estatuto Lafragua. Vale la pena, sin embargo, señalar algunas diferencias: mantener el orden público, proteger a las personas y propiedades y hacer que se respetasen por todos las garantías individuales, era norma del Estatuto Zuloaga que ponía más énfasis en la protección de los derechos individuales, que la correspondiente en el Estatuto Lafragua; reprimir todo desacato contra la moral o la decencia pública y cualquier falta de obediencia a su propia autoridad, del Estatuto Zuloaga, no tiene equivalente en el Estatuto Lafragua y denota un talante conservador de legislar; en ambos Estatutos se atribuía al gobierno local velar por una justicia pronta, pero, en el Zuloaga se le daba atribución para ordenar a los jueces dieran preferencia a los asuntos en que estuviese interesada la causa pública; también había diferencia en el término para poner a las personas arrestadas a disposición de la justicia: tres días fijaba el Lafragua y quince días el Zuloaga.