



ROSA IANNACCONI \*

## PROCESSI COSTITUENTI E DISEGNO ISTITUZIONALE NEL MESSICO PRE-RIVOLUZIONARIO \*\*

**Abstract [It]:** L'analisi dello sviluppo temporale degli ordinamenti è di particolare interesse per lo studio costituzional-comparativo e lo studio dell'evoluzione delle carte costituzionali permette di comprendere le caratteristiche assunte dal disegno delle istituzioni e dalle loro funzioni. Proprio alla luce di quanto appena menzionato, in questo lavoro ci si pone l'obiettivo di illustrare l'evoluzione della forma di governo nel Messico pre-rivoluzionario e, quindi, le caratteristiche degli eventi e dei processi costituenti che hanno condotto all'elaborazione delle varie leggi fondamentali al fine di cogliere gli elementi essenziali di continuità e di discontinuità nel quadro dei mutevoli rapporti che si instaurano tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico.

**Abstract [En]:** The analysis of the temporal development of legal systems is of particular interest for constitutional-comparative study, and the study of the evolution of constitutional charters allows us to understand the characteristics assumed by the design of institutions and their functions. Precisely in the light of what has just been mentioned, the aim of this work is to illustrate the evolution of the form of government in pre-revolutionary Mexico and, therefore, the characteristics of the events and constituent processes that led to the elaboration of the various fundamental laws in order to grasp the essential elements of continuity and discontinuity in the framework of the changing relationships established between the supreme constitutional organs in relation to the function of political direction.

**Parole chiave:** Forma di governo, Evoluzione costituzionale, Messico pre-rivoluzionario.

**Keywords:** Form of Government, Constitutional Evolution, Pre-Revolutionary Mexico.

**SOMMARIO:** 1. La stretta relazione tra la storia delle carte costituzionali messicane e l'attuale assetto istituzionale. – 2. Brevi cenni sulla Rivoluzione messicana. – 3. La Costituzione del 1917: caratteristiche essenziali. – 4. La *Constitución de Apatzingán*. – 5. La prima *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* – 6. La Repubblica accentrata. – 6.1. Le *Siete Leyes Constitucionales*. – 6.2. Le *Bases Orgánicas de la República Mexicana*. – 7. Il Ritorno al Federalismo. – 7.1 L'*Acta Constitutiva y de Reforma*. – 7.2 Un federalismo monocamerale: la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano*. – 7.3 La restaurazione del Senato: la riforma del 1874. – 8. La forma di governo nel Messico pre-rivoluzionario: tra instabilità e violenza.

\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico Comparato – Sapienza Università di Roma.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. La stretta relazione tra la storia delle carte costituzionali messicane e l'attuale assetto istituzionale

L'analisi dello sviluppo temporale degli ordinamenti è di particolare interesse per lo studio costituzional-comparativo. La comparazione diacronica, infatti, come è noto, fornisce la possibilità di comprendere in misura migliore quale sia la posizione del diritto nelle diverse società e culture<sup>1</sup>. In particolare, l'evoluzione delle carte costituzionali succedutesi in un dato ordinamento permette di intendere la “dimensione storico-culturale” del diritto costituzionale vigente e le caratteristiche assunte dall'assetto istituzionale<sup>2</sup>. Proprio alla luce di quanto appena menzionato, in questo lavoro ci si pone l'obiettivo di illustrare l'evoluzione della forma di governo nel Messico pre-rivoluzionario e, quindi, le caratteristiche degli eventi e dei processi costituenti che hanno condotto all'elaborazione delle varie leggi fondamentali al fine di cogliere gli elementi essenziali di continuità e di discontinuità nel quadro dei mutevoli rapporti che si instaurano tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico.

Nei primi 35 anni di vita indipendente in Messico vi furono almeno cinquanta piani rivoluzionari, a cui si aggiunsero quattro testi costituzionali nel 1824, 1836, 1843, 1857 – dei quali solo il primo e l'ultimo furono costituzioni propriamente dette –; una costituzione restaurata, quella del 1824 nel 1847; le *Bases Constitucionales* approvate dal Secondo Congresso Messicano nel 1822; un documento costituente, cioè l'*Acta Constitutiva de la Federación* a cui l'articolo 171 della Costituzione del 1824 conferì *status* giuridico di norma suprema – criterio che fu ratificato dall'articolo 28 dell'*Acta Constitutiva y de Reformas* del 1847 –; e tre carte concesse, vale a dire il *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, decretato da Agustín de Iturbide nel 1822, le *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, emanata da Antonio López de Santa Anna nel 1853 e l'*Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* del 1856, promulgato da Ignacio Comonfort conformemente al *Plan de Ayutla*.

Con diversi nomi e fonti di legittimazione, la struttura politico-giuridica del Paese fu regolata da dieci diversi strumenti durante quei sette lustri, ai quali si deve aggiungere la Costituzione di Cadice, la cui espresa abrogazione fu dettata solo nel 1827 dal Regolamento Politico Provvisorio dell'Impero<sup>3</sup>. È evidente, quindi, come la materia costituzionale sia

<sup>1</sup> F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 2004, 8.

<sup>2</sup> Sul rapporto tra storia e diritto e sulla sua centralità v. *ex pluribus* S. ROMANO, *Le prime carte costituzionali: discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella R. Università di Modena*, in *Annuario della R. Università di Modena - anno scolastico 1906-1907*, Soc. Tip. Modenese; G. ARCOLEO, *Diritto Costituzionale. Dottrina e Storia*, Napoli, Jovene, 1907; G. MOSCA, *Ciò che la storia potrebbe insegnare. Scritti di scienza politica*, Milano, Giuffrè, 1958; M. Galizia, *Diritto costituzionale: profili storici*, in *Enciclopedia del diritto*, XII, 1964, 962 e ss.; Id., *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale in Italia*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, vol. CLXIV, n. 1-2/1963; C. GHISALBERTI, *Stato, nazione e Costituzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1999. Più di recente, *ex pluribus*, F. LANCHESTER, *Le costituzioni tedesche da Francoforte a Bonn. Introduzione e testi*, Torino, Giappichelli, 2009; M. CARVALE, *Storia del diritto nell'Europa moderna e contemporanea*, Bari, Laterza, 2012; M. Fioravanti, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2014; M. BRUTTI – A. SOMMA (a cura di), *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, Berlino, Max Planck Institute, 2018.

<sup>3</sup> D. VALADÉS, *De la Constitución de 1857 a la de 1917*, in Á. FIGUERUELO BURRIEZA - M. IGLESIAS BÁREZ (a cura di), *100 Años de la Constitución Mexicana de Querétaro. Balance y Perspectivas*, Tirant lo Blanch, ARS IVRIS, 2018, 32-33.

stata in Messico particolarmente convulsa. Prendendo in considerazione solo i governi che si sono succeduti a partire dal 1833, come si vedrà nel dettaglio successivamente, dopo ogni rivoluzione trionfante, il capo della ribellione è divenuto il Presidente della Repubblica messicana, a sua volta spodestato da un'altra rivolta.

Prima di passare ad un'analisi dettagliata di quanto si è appena succintamente illustrato, appare opportuno soffermarsi, seppur brevemente, sulle caratteristiche dell'attuale testo costituzionale, la Costituzione Politica degli Stati Uniti Messicani del 1917, e sugli eventi che hanno condotto alla sua scrittura.

## 2. Brevi cenni sulla Rivoluzione messicana

La Rivoluzione messicana fu un ampio e complesso movimento socio-politico innescato da cause di lungo, medio e breve termine e diventato, poi, un fattore determinante nell'evoluzione del Paese durante tutto il XX secolo. Il suo scoppio fu dovuto, tra le altre ragioni, all'esaurimento del modello di governo porfiriano, incapace di ottenere un pacifico rinnovamento politico durante la successione presidenziale del 1910 e di soddisfare le aspirazioni delle classi medie e dei settori popolari. A ciò si aggiunsero la crisi economica del 1907, che aveva colpito ampi strati della popolazione, e l'ambiente internazionale, diventato sfavorevole a causa della rivalità tra le grandi potenze per il petrolio messicano appena scoperto<sup>4</sup>.

Le cause della Rivoluzione possono essere indicate, infatti, nel *caciquismo*, vale a dire la pressione dispotica esercitata dalle autorità locali a discapito della classe proletaria; nel *peonismo* ovvero la situazione di schiavitù di fatto o comunque di servitù nella quale si trovavano i braccianti giornalieri; il *fabriquismo* consistente nella servitù personale ed economica alla quale erano costretti gli operai manifatturieri; il *haciendismo* ossia la pressione economica e la concorrenza vantaggiosa che la grande proprietà rurale esercitava su quella piccola che finì per provocare l'incorporamento di quest'ultima alla prima; e l'*extranjerismo*, consistente nel favorire gli stranieri, indipendentemente dall'attività esercitata, a discapito dei messicani stessi.

Ad originare la rivoluzione in Messico furono, quindi, la situazione sociale, economica e politica della fine del XIX secolo e della prima decade del secolo successivo. Il popolo per conseguire la democrazia e la giustizia sociale, impugnò le armi in quella che può essere definita la prima rivoluzione sociale del XX secolo<sup>5</sup>. Nella Rivoluzione messicana convissero realtà e fenomeni assai diversi riflessi, a loro volta, in rivendicazioni, gruppi sociali e parti del territorio molto eterogenei. Si trattò, insomma, di varie rivoluzioni insieme, con cui giunse a fine traumatica il "porfiriato" e furono gettate le basi di un nuovo

---

<sup>4</sup> J. GARCADIEGO - S. KUNTZ FICKER, *La revolución mexicana*, in Aa.Vv., *Nueva Historia general de México*, Città del Messico, El Colegio de México, 2010, 607.

<sup>5</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Città del Messico, UNAM, 2007, 82.

ordine politico e sociale, ma nacque come rivoluzione politica, sotto la pressione delle *élite* liberali del nord del Paese che rivendicavano la democratizzazione del regime.

Il periodo rivoluzionario può essere diviso in due fasi accomunate dalla presa delle armi contro un regime autoritario e conservatore. Durante la prima la corrente liberale, guidata da Francisco I. Madero, si oppose ed ebbe la meglio sulla presidenza autoritaria di Porfirio Díaz. La seconda, invece, fu guidata da Venustiano Carranza contro il regime del generale golpista Victoriano Huerta. Né la Rivoluzione maderista né quella carranzista all'origine ebbero l'obiettivo di coronare l'azione armata con una riorganizzazione istituzionale, politica, sociale ed economica e, quindi, con la redazione di una nuova Costituzione. Ciò che interessava ai due *leader* rivoluzionari era la caduta del regime feudale e conservatore creato da Díaz<sup>6</sup> e ristabilito da Huerta. Il trionfo contro il regime di quest'ultimo, però, portò l'ascesa di tre correnti – i costituzionalisti rappresentati dai carranzisti, i *villistas* e gli *zapatisti* – e l'inizio di una nuova fase del processo rivoluzionario. I disaccordi interni alla Rivoluzione portarono nuovamente al conflitto e terminarono con la vittoria della corrente costituzionalista e con Carranza a capo del governo<sup>7</sup>.

L'idea iniziale della Rivoluzione costituzionalista di ristabilire la Costituzione del 1857, perse gradualmente appoggio: i rivoluzionari si resero conto di aver combattuto non tanto, o almeno non solo, per ottenere un cambio di coloro che governavano, obiettivo di una semplice ribellione, quanto per un cambio delle istituzioni e per un miglioramento delle condizioni di vita, pretese e risultato finale delle rivoluzioni<sup>8</sup>. Inoltre, Carranza, data la posizione che ricopriva, emanò leggi che inclusero vari dei nuovi obiettivi rivoluzionari<sup>9</sup> alle quali la Costituzione non era però conforme. La vita reale aveva superato alcuni dei principi fondamentali che conteneva la norma fondamentale del 1847 per cui, dato che compito principale del diritto è quello di regolamentare la vita reale degli uomini, si rese necessario un nuovo testo costituzionale. Il *Primer Jefe* convocò, il 14 settembre 1916 – attraverso il *Decreto de reforma* degli articoli 4, 5 e 6 del decreto del 12 dicembre 1914 aggiunto al *Plan de Guadalupe* – un'assemblea costituente precisando che le riforme che sarebbero state proposte avrebbero avuto lo scopo di modificare l'organizzazione e il funzionamento dei poteri pubblici e tutte le disposizioni non attuali della Costituzione del 1857, ma nel limite di quanto disposto dall'articolo 39 di questa ossia l'illimitatezza della sovranità popolare.

Dopo lo svolgimento dei lavori della giunta preparatoria, quelli del Congresso iniziarono il 1° dicembre 1916 nella città di Querétaro, così come stabilito nell'atto di convocazione. I costituenti erano tutti uomini noti per aver fatto parte della causa maderista prima e carranzista poi, conosciuti per le loro azioni armate e le loro idee rivoluzionarie<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> L. ZANATTA, *Storia dell'America Latina contemporanea*, Roma - Bari, Laterza, 2010, 86.

<sup>7</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917)*, in *Revista de Historia*, vol. 2, n. 24/2017, 166.

<sup>8</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 85 e ss.

<sup>9</sup> Furono significative la Legge del *Municipio libre* e quella sul Divorzio nel dicembre del 1914; la Legge Agraria del 6 gennaio 1915; la Legge di Riforma del Codice civile dello stesso mese. (v. E. O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 85 e ss.).

<sup>10</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 92.

### 3. La Costituzione del 1917: caratteristiche essenziali

Essendo frutto di tante e così eterogenee istanze, la Rivoluzione non poté che concludersi con un compromesso tra i vincitori e le rivendicazioni di coloro che, pur essendo stati sconfitti, le avevano impresso una impronta radicale. Il suo approdo fu la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) del 1917, chiamata anche Costituzione di Querétaro dal luogo dove si svolsero i lavori dell'assemblea costituente.

La nuova norma fondamentale, da un lato, accolse i principi liberali propugnati dagli eserciti vincitori, quali le libertà individuali e la laicità dello Stato – imposta con misure molto dure contro la chiesa e il suo ruolo sociale – e, dall'altro, introdusse altresì principi sociali e nazionalisti all'epoca del tutto inediti nella regione, sancendo la proprietà della Nazione sui beni del sottosuolo e ponendo le basi per una riforma agraria<sup>11</sup>. La CPEUM, infatti, è stata la prima Costituzione democratico-sociale del mondo moderno, due anni prima di quella tedesca di Weimar<sup>12</sup>. Il costituzionalismo sociale non è apparso in Messico, né ha proliferato in gran parte del mondo, spontaneamente, ma la sua origine risiede nelle esigenze della società che, nel caso messicano, si articolavano politicamente sulla base del fenomeno rivoluzionario. Pertanto, è possibile affermare che in questo Paese, così come senza una rivoluzione non ci sarebbe stato il costituzionalismo sociale, quest'ultimo ha necessariamente comportato la sopravvivenza della Rivoluzione stessa. Rivoluzione sociale e costituzionalismo sociale, infatti, formano in Messico una simbiosi storica e politica indissolubile<sup>13</sup>.

La Costituzione del 1917 si caratterizzò come un modello misto in quanto ebbe l'obiettivo di superare le influenze liberali della Costituzione del 1857, senza però modificarle del tutto, ma sovrapponendogli un assetto maggiormente rivoluzionario e accentratore. Pertanto, i suoi contenuti di base furono, da un lato, l'introduzione dei diritti sociali e, dall'altro, il rafforzamento della Federazione e l'ideale di una Nazione messicana omogenea<sup>14</sup>.

La titolazione ufficiale della Carta fondamentale messicana è *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. Ciò fa sorgere un problema o meglio un interrogativo circa la sua natura di nuova norma fondamentale o di riforma, seppur sostanziale, della Costituzione precedentemente in vigore. Tale anfibia fu generata dal fatto che nel Congresso Costituente di Querétaro si parlò tanto dell'una come dell'altra<sup>15</sup>. Da un lato, il *Primer Jefe del Ejército Constitucionalista*, colui che aveva convocato il Congresso del 1916 e presentato il rispettivo progetto di Costituzione, Venustiano Carranza considerò, così come alcuni deputati, che si trattava di un mero “Progetto di Riforma alla legge fondamentale del 1857”. Dall'altro, molti dei costituenti parlarono di “nueva

<sup>11</sup> L. ZANATTA, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 87.

<sup>12</sup> M. OLIVETTI, *Messico*, Il mulino, 2013, e-book, cap. III, par. 10.

<sup>13</sup> D. VALADÉS, *Constitución y política*, Città del Messico, UNAM, 1994, 68.

<sup>14</sup> G. GONZÁLES DE LA VEGA - R. GONZÁLES DE LA VEGA, *Estado de derecho, derechos fundamentales y legislación penal en el constitucionalismo mexicano*, in D. VALADÉS – M. CARBONELL (a cura di), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Città del Messico, UNAM, 2007, 447.

<sup>15</sup> J. CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, Città del Messico, UNAM, 1982, 122 e ss.

Constitución”. Dal punto di vista giuridico-procedurale, però, non è possibile considerare la Costituzione di Querétaro come la prosecuzione di quella anteriore in quanto non fonda in questa la sua validità, non essendo stata elaborata rispettando quanto previsto per la sua modifica. A norma dell’articolo 127, infatti, la Costituzione poteva essere riformata solo con il voto favorevole dei 2/3 dei membri presenti del Congresso dell’Unione e l’approvazione della maggioranza dei Legislativi statali.

La nuova Costituzione, invece, fonda la sua legittimità e la sua base nella serie di eventi verificatisi tra il 1910 e il 1916, che permisero la creazione di un nuovo testo costituzionale accettato da ampi settori della società messicana<sup>16</sup>. Inoltre, non è possibile considerare l’attuale norma fondamentale la prosecuzione di quella precedente neanche dal punto di vista sostanziale. Nonostante ne erediti alcuni principi di base, come la forma di governo, la sovranità popolare, la divisione dei poteri e la tutela dei diritti individuali, il progetto iniziale presentato da Carranza fu soggetto a numerose e consistenti modifiche<sup>17</sup>.

Le caratteristiche che assunse questo testo costituzionale furono in buona parte conseguenza, oltre che del fenomeno rivoluzionario stesso, del rischio di disintegrazione territoriale. Si tratta di un elemento che, come si vedrà, caratterizza significativamente la storia messicana e che agì come incentivo per la concentrazione del potere nella figura del Presidente. Era necessario preservare la legittimità e il consenso, estendendoli a tutta la nazione, ma, soprattutto, era fondamentale unire le forze politiche e regionali, mettendo fine ai rischi di rivolta e di frammentazione territoriale. Infatti, come si vedrà, uno dei principali problemi che aveva caratterizzato la politica messicana durante il periodo dall’indipendenza alla costituente del 1916 era stato l’impossibilità di stabilire un regime legittimo di fronte all’esistenza di diversi progetti concorrenti<sup>18</sup>.

L’organizzazione dei poteri, stabilita a Querétaro, mantenne un tipo di Stato federale, un parlamento bicamerale e una forma di governo presidenziale, con un ruolo predominante del Capo di Stato e di governo. La Costituzione, infatti, definisce la natura dello Stato messicano come «repubblicana, democratica, rappresentativa e federale», elementi presenti in Messico senza interruzione a partire dal testo costituzionale del 1857 (art. 40). Tuttavia, queste quattro componenti, che determinano la forma dello Stato messicano, hanno avuto uno sviluppo ineguale e disomogeneo e il consolidamento della democrazia istituzionale, del federalismo e della rappresentanza politica risulta, almeno in parte, essere ancora non del tutto compiuto<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> J. CARPIZO - J. MADRAZO, *Derecho Constitucional. Introducción al Derecho Mexicano*, Città del Messico, UNAM, 1983, 112-113.

<sup>17</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 80.

<sup>18</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 166.

<sup>19</sup> D. VALADÉS, *Consideraciones preliminares*, in D. VALADÉS - J.M. SERNA DE LA GARZA (a cura di), *Federalismo y Regionalismo*, Città del Messico, UNAM, 2005, IX.

#### 4. La *Constitución de Apatzingán*

Il processo di indipendenza del Messico durò circa undici anni e presentò diversi attori centrali e differenti tonalità ideologiche. A Hidalgo e la sua rivoluzione indigena e contadina del *Grito de Dolores* nel 1810 realizzata in nome di Ferdinando VII, seguì quella di Morelos e il suo piano di governo parlamentare sotto l'invocazione della Vergine di Guadalupe, la successiva fu quella guidata da Iturbide che, con il Piano di Iguala, propose una monarchia cattolica indipendente retta, provvisoriamente, dalla Costituzione di Cadice. La rivoluzione di Hidalgo non prosperò a causa della radicalità delle sue proposte e dal pericolo che rappresentavano per le *élite* politiche, religiose ed economiche. Simile fu l'esito e le motivazioni che posero fine al tentativo di Morelos dato che il suo programma includeva, tra le altre disposizioni, la riforma agraria, la tassazione della ricchezza, le riforme sociali e il governo parlamentare<sup>20</sup>. Questo processo complesso ed erratico si cristallizzò infine nell'indipendenza del Paese, formalmente raggiunta il 27 settembre 1821.

Ben prima della conclusione del processo indipendentista, José María Morelos y Pavón, dopo aver convinto i diversi gruppi di liberazione a porre in vigore un programma unitario, convocò il 14 settembre del 1813, a Chilpancingo, il Primo Congresso Costituente della storia messicana<sup>21</sup> che, il 6 novembre 1813, emanò l'*Acta de Independencia* e il documento *Los Sentimientos de la Nación*, poi concretizzato nel *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* a Apatzingan il 22 ottobre 1814.<sup>22</sup> In questa occasione, come già avvenuto nel 1810 con l'ordinanza di Hidalgo, l'allargamento del suffragio si accompagnò alla proibizione della schiavitù e della divisione in caste, sancita da Morelos nel 15esimo punto de *Los Sentimientos de la Nación*. L'abolizione della schiavitù venne confermata dalla prima vera e propria Costituzione che rese il destino del Messico indipendente, quella del 1824, così come dalla Costituzione di metà secolo. È possibile affermare con certezza che la Costituzione attualmente vigente<sup>23</sup> ratifichi una decisione politica e giuridica fondamentale, che il popolo messicano ha adottato e reso positiva in tutti gli ordinamenti giuridici che si sono susseguiti nel corso della sua storia<sup>24</sup>.

La Costituzione di Apatzingán ebbe il merito di introdurre elementi trascendentali per il costituzionalismo dell'epoca. Da una parte, si trattava di quelli che possono essere considerati degli archetipi di garanzie territoriali – anche se non propriamente federali – e, dall'altra, della divisione dei poteri e della centralità, all'interno della struttura istituzionale, dell'organo legislativo. Infatti, già l'articolo 5 de *Los Sentimientos de la Nación* disponeva che «la Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de

<sup>20</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 152.

<sup>21</sup> J. CAMAREN PATIÑO, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, Città del Messico, UNAM, 2006, 257.

<sup>22</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano (1824 - 2007)*, in *Revista de estudios jurídicos*, n. 13/2013, 4.

<sup>23</sup> Art. 1.4, CPEUM: «Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes».

<sup>24</sup> J. CAMAREN PATIÑO, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 81.

probidad», mentre all'articolo 48, stabiliva che il *Supremo Congreso* «se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad». <sup>25</sup> Per essere deputati era necessario aver compiuto almeno 30 anni, avere una buona reputazione e un patriottismo dimostrato (art. 52); non aver fatto parte, almeno nei due anni precedenti, del *Supremo Gobierno* o del *Supremo Tribunal* né dello stesso Congresso. Il testo costituzionale riprendeva la disciplina dell'inviolabilità e dell'immunità parlamentare contenuta nella Costituzione di Cadice <sup>26</sup>, così come riprendeva, da quest'ultima e dal Regolamento per il Congresso Costituente, il sistema di elezione indiretta di terzo grado per i deputati del *Supremo Congreso* <sup>27</sup>, stabilendo che i membri delle giunte sarebbero stati eletti a maggioranza semplice e mediante voto pubblico. <sup>28</sup> Per quanto riguarda l'elettorato attivo, invece, l'art. 7 stabiliva che «La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reporten por ciudadanos». <sup>29</sup>

Le attribuzioni del Congresso erano ampie e di significativo rilievo. Oltre ai poteri di nomina o elezione dei componenti degli altri organi costituzionali – in particolare, i membri del Supremo Governo e del Supremo Tribunale di Giustizia (art. 103) –, la centralità del Congresso era assicurata dalla competenza a sanzionare le leggi, interpretarle e derogarle (art. 106); a fissare le imposte, le tasse e le modalità per riscuoterle, nonché dal potere di istituire e cancellare le dogane tra le Province e verso l'esterno (art. 115). Il potere esecutivo – detenuto dal Supremo Governo – era, quindi, politicamente legato al Parlamento e composto da tre membri che si alternavano quadrimestralmente alla Presidenza. La sua elezione si svolgeva in due turni: prima a scrutinio segreto veniva scelto un numero di candidati pari al triplo dei componenti e successivamente a voto palese si procedeva all'elezione definitiva. Per quanto riguarda, invece, l'organizzazione locale, l'autogoverno provinciale scaturiva da libere elezioni che si tenevano sulla base di prescrizioni fissate dalle giunte elettorali che erano istituite dalla Costituzione stessa (art. 61) <sup>30</sup>.

La Costituzione di Apatzingán creò anche un'importante istituzione, il *Tribunal de residencia*, competente ad accogliere le accuse contro i funzionari del Congresso, del Governo Supremo e della Corte Suprema di Giustizia.

Questa prima norma fondamentale, che non ebbe vigenza neanche per un solo giorno, rappresentò uno sforzo notevole per istituzionalizzare l'indipendenza e conteneva due elementi particolarmente significativi: il già menzionato articolo 5 che sanciva l'allora rivoluzionario concetto di “sovranià popolare” e l'intero capitolo V che stabiliva espressamente i diritti umani di uguaglianza, sicurezza, proprietà e libertà dei cittadini <sup>31</sup>.

<sup>25</sup> D.A. BARCELÓ ROJAS, *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, in M. CARBONELL – H. FIX FIERRO - L.R. GONZÁLES Pérez - D. VALADÉS (a cura di), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpiño. Estado Constitucional*, Tomo IV, vol. 1, Città del Messico, UNAM, 2015, 219.

<sup>26</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*, Città del Messico, UNAM, IJ, 2016, 17-18.

<sup>27</sup> M. GONZÁLES OROPEZA - R. RODRÍGUEZ MARCOS, *Federalismo y elecciones en México*, in *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Città del Messico, UNAM, IJ, n. 7-8/2015, 37.

<sup>28</sup> J. CAMAREN PATIÑO, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 257.

<sup>29</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 6.

<sup>30</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, Padova, CEDAM, 2002, 83.

<sup>31</sup> E.O. RABASA, *La Historia de las Constituciones Mexicanas*, Città del Messico, UNAM, 2000, 12-13.



La centralità dell'organo legislativo e l'inizio di una possibile conformazione federale subirono una battuta d'arresto in seguito al colpo di Stato di Augustín de Iturbide. Questi, il 19 maggio 1822, con l'appoggio militare, si fece dichiarare imperatore approfittando dell'impossibilità di trovare un accordo tra le istanze d'ispirazione democratica, repubblicana e centraliste che si fronteggiavano nell'Assemblea Costituente, inauguratasi l'indomani della dichiarazione di Indipendenza del 27 settembre 1821.<sup>32</sup> L'impero di Iturbide allineò le *élite* fino a quel momento in lotta tra loro, dato che le sue proposte erano molto più moderate in termini sociali. Il Piano di Iguala culminò nella consacrazione dell'Impero Messicano, con Iturbide come primo imperatore. Non è un fatto secondario che la prima forma politica che la nuova nazione prese fu quella di impero e non di repubblica<sup>33</sup>. Durante la sua durata fu in vigore il *Reglamento provisional político del Imperio Mexicano* il quale mantenne in vita formalmente le deputazioni provinciali ma di fatto ne subordinò il funzionamento alle decisioni del potere centrale, in quanto le nomine dei Governatori spettavano all'Imperatore<sup>34</sup>.

Questo assetto fu sostituito, pochi anni dopo, dalla repubblica, quando Santa Anna e altri leader, sia militari che locali, che avevano fatto parte del processo di indipendenza non tollerarono la svolta autoritaria di Iturbide. Si costituì così un movimento repubblicano e federalista estremamente decentralizzato che sconfisse, per molti anni, ogni tentativo di ricostituire un'autorità centrale. Iturbide fu costretto all'esilio contemporaneamente alla proclamazione della Repubblica Federale degli Stati Uniti Messicani nel 1824. Questo fu, forse, il primo di una serie di eventi che si sarebbero ripetuti per tutto il XIX secolo: chi deteneva il potere veniva spodestato da altri *leader* che si opponevano al carattere autoritario del suo governo.

Nonostante l'istituzione della repubblica, i vecchi realisti non scomparvero, ma diedero origine a una nuova divisione, ora all'interno del repubblicanesimo, tra coloro che sostenevano il federalismo e chi, invece, era favorevole ad un assetto centralista. Questi ultimi erano gli ex realisti, che propugnavano un regime forte e centralizzato, che ricordava il vicereame. Ciò pose le basi per un nuovo *cleavage*, come avvenne anche in altri paesi latinoamericani, che avrebbe segnato profondamente la prima fase della creazione ed evoluzione istituzionale del Messico, e che si sarebbe sovrapposto all'altra rilevante divisione, quella tra liberali e conservatori<sup>35</sup>.

## 5. La prima *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*

La prima vera e propria Costituzione messicana fu quella del 1824 ed ebbe due fonti principali: la Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787 e la Costituzione di Cadice del 1812. Entrambi i precedenti, tuttavia, non sono stati automaticamente adottati dai

<sup>32</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 84-85.

<sup>33</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 153.

<sup>34</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 84-85.

<sup>35</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 153-154.

costituenti, ma la loro attuazione nel contesto messicano ha condizionato significativamente la loro successiva evoluzione, producendo risultati diversi da quelli attesi, soprattutto in relazione alla concentrazione del potere nelle mani del Presidente<sup>36</sup>. A tal proposito, Rabasa ha sostenuto che, anche accettando che i concetti e le idee politiche provengano da terre straniere, ad essere interessante è l'interpretazione messicana delle idee che rivoluzionarono il mondo nel XVIII secolo<sup>37</sup>. Sulla stessa linea, Córdova Vianello segnala come, nonostante il modello adottato riproduca il documento costituente degli Stati Uniti d'America, non si trattò di un'adozione facile né fortuita e il timore di concentrare eccessivo potere nelle mani di un solo individuo è sempre stato presente nella mentalità degli ideatori della nazione messicana<sup>38</sup>. Valadés, sottolinea che, per quanto è evidente che il sistema messicano si sia ispirato alla Costituzione del Paese vicino, fin dall'inizio ci sono state differenze significative tra i due sistemi, che si sono accentuate nel tempo. La prima Costituzione del Messico indipendente, infatti, così come quella statunitense, adottava il sistema presidenziale e il modello federale<sup>39</sup>. Bisogna considerare, inoltre, che mentre i legislatori messicani erano stati investiti del potere assoluto di imporre una legge suprema al loro popolo, quelli statunitensi erano stati incaricati di proporre un progetto di unione alle colonie libere. Le colonie vivevano autonomamente e, se da una parte, il pericolo di attacchi esterni le induceva ad entrare in un'unione più stretta della Confederazione già in vigore, dall'altra, la paura della tirannia interna le rendeva diffidenti nell'ammettere l'unità. L'idea fondamentale era quella di costruire il minor governo centrale possibile per sottrarre la minor autonomia possibile agli Stati e agli individui. Contrariamente, data la disgregazione esistente in Messico era necessario costruire un governo centrale forte. La dislocazione dei vari organi di governo, "all'americana" – con riferimento agli Stati Uniti d'America –, avrebbe prodotto in Messico un'immediata anarchia di tutte le frazioni di potere; perfino l'attribuzione di poteri minimi ai singoli dipartimenti del governo federale e locale avrebbero portato alla dissoluzione del corpo politico e alla dispersione dei suoi elementi. Per gli statunitensi il problema era arrivare lentamente alla solidarietà; per i messicani, invece, arrivare lentamente all'emancipazione. La dissimile situazione in cui si trovavano i due paesi, che dava ai costituenti punti di vista diversi e, quindi, distinte basi per le loro

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, 147.

A questo proposito, Lempérière indica tre possibili fonti d'ispirazione per i costituenti del 1823 e del 1824, ma non menziona tra queste la Costituzione degli Stati Uniti. In particolare, sostiene che nel 1821 i fondatori della nuova nazione potevano ispirarsi a tre modelli nazionali recenti, riferendosi alla ormai estinta nazione spagnola basata sul riconoscimento della sovranità del re; la nazione francese nata nel 1789 basata su principi contrattualisti secondo i quali individui liberi e sovrani decidevano di associarsi per formare una comunità politica; e infine la nuova nazione spagnola emanata dalla Costituzione di Cadice, basata sulla sovranità delle *Cortes* in rappresentanza del popolo. (A. LEMPÉRIÈRE, *De la República corporativa a la Nación moderna: México (1821-1860)*, in A. ANNINO - F.-X. GUERRA (a cura di), *Inventando la nación: Iberoamérica siglo XIX*, Città del Messico, Fondo de Cultura Económica, 2003, 319 e ss.).

<sup>37</sup> E.O. RABASA, *Historia de las constituciones mexicanas*, cit., 84.

<sup>38</sup> L. CORDOVA VIANELLO, *Introducción al análisis del sistema presidencial*, in D. VALADÉS - D. A. BARCELÓ ROJAS (a cura di), *Examen Retrospectivo del Sistema Constitucional Mexicano*, Città del Messico, UNAM, IIIJ, 2005, 205.

<sup>39</sup> D. VALADÉS, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, in *Boletín mexicano de derecho comparado*, Città del Messico, vol. 44, n. 130/2011, 285.

decisioni, si tradusse in differenze di dettaglio che produssero, però, istituzioni senza alcuna somiglianza nella pratica reale<sup>40</sup>.

La *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgata il 5 aprile del 1824, creò le fondamenta giuridiche per il funzionamento del nuovo Stato e costituì la base del moderno Stato di diritto, caratterizzato da partecipazione popolare, separazione dei poteri, strumenti di controllo sull'operato di coloro che detengono il potere politico e dal controllo di legittimità costituzionale e di legalità (art. 137)<sup>41</sup>. Raggiunta l'indipendenza si riaprì il dibattito, che caratterizzerà anche i successivi congressi costituenti, sull'opportunità di continuare la pratica del voto indiretto o sostituirlo con il voto diretto. La Costituente del 1823-1824 concordò sul fatto che non era possibile considerare il popolo pronto per il voto diretto e dispose, quindi, che i deputati sarebbero stati eletti attraverso elezione indiretta (art. 16).<sup>42</sup>

Per quanto concerne l'assetto territoriali, come suggerisce il suo stesso nome, rispettando quanto previsto dall'*Acta Constitutiva de la Federación* del 1824 – che aveva stabilito un sistema federale composto da 17 Stati –, la nuova legge fondamentale istituì una «República representativa popular federal» formata da 19 Stati, 4 Territori e un Distretto Federale. Il federalismo fu la sua caratteristica principale e avrebbe segnato la storia politica del Messico, così come il repubblicanesimo – nonostante gli alti e bassi del XIX secolo, che inclusero il breve periodo dell'impero di Massimiliano d'Asburgo. A motivare l'adozione del federalismo fu, da un lato, come già osservato, la diffusione della Costituzione statunitense. Dall'altro, si trattò anche di una reazione contro la frustrata Costituzione di Cadice e il suo carattere centralista, anche se liberale, come dimostra il fallimento del governo guidato da Iturbide. Inoltre, furono gli Stati stessi a spingere per imporre questa forma di organizzazione politica in quanto garantiva loro autonomia<sup>43</sup>. Per quanto riguarda l'organizzazione istituzionali degli Stati, a norma dell'articolo 158 della Costituzione, «el poder legislativo de cada estado residirá en una legislatura compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares, electos popularmente, y amovibles en el tiempo y modo que ellas dispongan».<sup>44</sup>

Infine, oltre ad essere titolari della prerogativa di eleggere il Presidente, gli Stati partecipavano anche alla revisione costituzionale, sia indirettamente attraverso il Senato che direttamente in quanto le Assemblee legislative statali potevano formulare osservazioni in materia costituzionale (art. 116)<sup>45</sup>.

La norma fondamentale specificò che la sovranità risiedeva nella nazione (art. 3) e che la religione di stato era quella cattolica, apostolica e romana (art.4). Sancì, altresì, il principio della divisione orizzontale dei poteri prevedendo che il «Supremo poder de la Federación»,

<sup>40</sup> E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, Città del Messico, Comité de asuntos editoriales H. Cámara de Diputados – LVII Legislatura, 1999, 63-64.

<sup>41</sup> E. ROZO ACUÑA, *Il costituzionalismo del Messico e dell'America Centrale. Evoluzione politico-costituzionale e carte costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2008, 117.

<sup>42</sup> J. CAMAREN PATIÑO *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 57.

<sup>43</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 155 -156.

<sup>44</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 19-20.

<sup>45</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 86 e ss.

ai fini del suo esercizio, sarebbe stato articolato in Legislativo, Esecutivo e Giudiziario (art.6). Per quanto riguarda il rapporto tra i primi due, la Costituzione prevede che il potere esecutivo sarebbe stato detenuto da un solo individuo, il *Presidente de los Estados Unidos Mexicanos* (art.74)<sup>46</sup>, eletto attraverso un sistema indiretto di secondo grado. La Camera dei Deputati, dopo aver letto le due preferenze espresse dai Legislativi di ogni Stato a maggioranza assoluta, avrebbe nominato una commissione composta da un membro per ciascuno Stato con il compito di eleggere, a maggioranza assoluta, il Presidente. Qualora nessuno dei due candidati avesse raggiunto il *quorum* la Presidenza sarebbe stata assegnata a maggioranza semplice (art. 85)<sup>47</sup>. Il candidato, tra i due, che avesse ottenuto il minor numero di voti sarebbe stato nominato Vicepresidente. I requisiti previsti per ricoprire la carica di Presidente erano: essere cittadino messicano per nascita, aver compiuto 38 anni e risiedere nel Paese (art. 76). Il mandato durava quattro anni (art. 95) ed era sancita l'impossibilità di essere rieletto per il mandato immediatamente successivo (art. 77).<sup>48</sup>

Così come l'articolo 2, sezione 1 della Costituzione degli Stati Uniti d'America stabilisce che il potere esecutivo è conferito al Presidente, anche la legge suprema messicana del 1824 includeva questa disposizione. Tuttavia, a differenza del caso statunitense, l'articolo 80 della di questa Costituzione favorì una forte concentrazione di potere, che portò a ricorrenti dittature durante tutto il XIX secolo e a modalità autoritarie di esercizio del potere presidenziale durante il XX secolo. Questo articolo, infatti, distingueva l'esecutivo dagli altri organi di potere descrivendolo come supremo. Inoltre, le modalità previste per l'elezione del Presidente, diverse da quelle sancite dalla Costituzione di Filadelfia, fornirono un enorme potere alle oligarchie locali, che diede origine ad un fenomeno noto come "caciquismo"<sup>49</sup>.

Il potere legislativo era attribuito a da due camere (art.7), una dei deputati e l'altra dei senatori, elette indirettamente. È chiara l'influenza dell'esperienza statunitense, soprattutto nella composizione del Senato, pensato come camera di rappresentanza degli Stati<sup>50</sup>. Nonostante la forma di governo disegnata fosse quella presidenziale, durante la vigenza di questa Costituzione, il Legislativo acquisì un ruolo fondamentale all'interno della struttura istituzionale.

Per quanto riguarda il terzo potere, il Giudiziario, venne prevista al suo vertice una Suprema Corte di Giustizia della Nazione e, così come previsto per i senatori, anche i magistrati di questo tribunale erano eletti attraverso un sistema indiretto. Entrambe le cariche, infatti, erano elette dai Legislativi degli Stati a maggioranza assoluta<sup>51</sup>.

Per quanto riguarda invece, l'elettorato attivo e passivo per la camera bassa e per la presidenza questo era stabilito in base a criteri censitari di tipo economico. Era necessario, infatti, essere residenti da otto anni in una delle province del Paese e possedere almeno otto

<sup>46</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 18-19.

<sup>47</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 86-87.

<sup>48</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 19.

<sup>49</sup> D. VALADÉS, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 285-286.

<sup>50</sup> A. MEDINA GARCÍA - I.G. CERVANTES BRAVO, *Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano*, in *Revista Derecho del Estado*, n. 30/2013, 202-203.

<sup>51</sup> D.A. BARCELÓ ROJAS, *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, cit., 119.

mila pesos o una *hacienda* con un ricavo annuo di almeno mille pesos (art. 20)<sup>52</sup>. Per far parte dell'elettorato passivo era richiesta un'età minima di 25 anni per la carica di deputato e di 30 per quella di senatore<sup>53</sup> ed era necessario essere originari dello Stato in cui ci si presentava o esservi residente da almeno due anni. Non si sarebbe potuto candidare chi non era nel pieno esercizio dei propri diritti di cittadinanza, così come non erano eleggibili, a meno che non avessero cessato le loro funzioni almeno sei mesi prima delle elezioni, il Presidente e il Vicepresidente della Federazione, i membri della Corte Suprema di Giustizia, i sottosegretari, gli ufficiali, gli impiegati del tesoro, i Governatori, i comandanti generali, i vescovi, i giudici, i commissari generali del tesoro e della guerra<sup>54</sup>. Le circoscrizioni elettorali coincidevano con il territorio statale<sup>55</sup> ma, nonostante ciò, in base a quanto stabilito dalla Costituzione, solo i senatori rappresentavano il proprio Stato, mentre i deputati l'intero popolo. Venne stabilito che, ogni due anni, sarebbe stato eletto un deputato ogni 80 mila abitanti o frazione superiore a 40 mila e nel caso in cui uno Stato non avesse raggiunto la soglia prevista ne avrebbe comunque eletto uno. Inoltre, ogni tre deputati titolari veniva eletto un deputato supplente. Il Senato sarebbe stato composto, invece, da un numero fisso di due senatori per ogni Stato e si sarebbe rinnovato per metà ogni due anni<sup>56</sup>. Ogni Camera avrebbe effettuato la verifica dei poteri dei propri membri e accertato che le elezioni si fossero svolte correttamente<sup>57</sup>: tale competenza rimase a lungo prerogativa del Congresso.

Sotto la vigenza di questa Costituzione, tra il 1828 e il 1830, si sono succeduti diversi presidenti, in un contesto di stagnazione economica, rivolte militari e cospirazioni politiche. Nelle elezioni del 1833, fu eletto alla presidenza il generale López de Santa Anna, mentre il Congresso era dominato dai radicali, che portarono avanti riforme liberali, riguardanti prevalentemente la Chiesa, che si vide ridurre numerosi poteri e privilegi. Dato il malcontento popolare, il nuovo Presidente soppresse la maggior parte delle riforme liberali e il Paese entrò in un periodo segnato da una parziale e discrezionale conformità alla legge. Iniziò una pratica che fu costante nella storia messicana: la ricerca di soluzione ai problemi attraverso la riforma costituzionale. López de Santa Anna, infatti, cercò di moderare il federalismo radicale che aveva origine nell'autonomia di potenti regioni e che, insieme alle dispute tra le *élite* al potere sul grado appropriato di concentrazione del potere nell'Esecutivo, aveva portato a un secondo livello di dispute tra la classe dirigente regionale e il governo federale<sup>58</sup>. Nonostante la sua importanza, la *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* ebbe una breve durata, fu in vigore solo per circa dieci anni.

<sup>52</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 85-86.

<sup>53</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 6-7.

<sup>54</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 19-20.

<sup>55</sup> D.A. BARCELÓ ROJAS, *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, cit., 119.

<sup>56</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 6-7.

<sup>57</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 18.

<sup>58</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 154-155.

## 6. La Repubblica accentrata

La storia politica del Messico e delle sue costituzioni è una storia pendolare che oscilla tra il centralismo e il federalismo. Contro il governo accentrato della metropoli sulle colonie della *Nueva España* i costituenti del 1824 riuscirono ad istituire il federalismo. Il Presidente Antonio López de Santa Anna, però, nonostante inizialmente lo avesse appoggiato, instaurò un sistema accentrato, prima, attraverso le *Siete Leyes Constitucionales* (1835-1836) e, successivamente, con le *Bases Orgánicas* (1843).<sup>59</sup> Un elemento che ebbe un'importante influenza sulla decisione di avviare un periodo di centralismo fu la minaccia esterna, rappresentata, da una parte, dall'imminente perdita del Texas a favore degli Stati Uniti e, dall'altra, dal pericolo dell'occupazione francese. Questo fattore favorì, in una certa misura, l'accentramento e la concentrazione del potere in presidenti dittatoriali, che agirono al di fuori della Costituzione e, durante il periodo centralista, sia la dimensione territoriale che quella funzionale furono caratterizzate da una significativa concentrazione di potere<sup>60</sup>.

### 6.1. Le *Siete Leyes Constitucionales*

La speranza che la Costituzione del 1824 portasse ordine e prosperità nel Paese non si realizzò. Il periodo successivo alla sua entrata in vigore fu caratterizzato da violenza, caos e anarchia e segnato dall'indipendenza del Texas. Si trattò di un periodo convulso durante il quale le differenze ideologiche e politiche tra Presidente e Vicepresidente, dovute alle modalità previste per la loro elezione, portarono all'avvicinarsi di otto presidenti in dieci anni fino alla quasi perpetua presidenza di Santa Anna<sup>61</sup>.

Nel 1835 la maggioranza conservatrice al Congresso decise di porre fine all'esperienza liberale e al federalismo dando inizio a un periodo costituzionalmente molto diverso<sup>62</sup>. Affinché ciò fosse possibile, in base a quanto previsto dalla Costituzione, il Congresso avrebbe dovuto iniziare l'iter legislativo previsto per l'approvazione di una legge di revisione costituzionale, che sarebbe potuta entrare in vigore solo se approvata anche dalla legislatura successiva. Nonostante tale previsione, l'Assemblea, utilizzando poteri che non gli erano stati conferiti espressamente né dal corpo elettorale né dalla Costituzione<sup>63</sup>, elaborò uno strumento costituzionale di natura centralista. Non si trattò di una vera e propria Costituzione in quanto non ebbe vigenza in tutto il territorio nazionale<sup>64</sup> e la base di questo testo è sicuramente la più originale della storia messicana: un colpo di Stato parlamentare<sup>65</sup>.

Il 2 maggio 1835, il Congresso emanò una legge nella quale dichiarò che nel «Congreso general reside, por voluntad de la nación, todas las facultades extraconstitucionales

<sup>59</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 51.

<sup>60</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 157.

<sup>61</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 27-28.

<sup>62</sup> M. GONZÁLES OROPEZA – R. RODRÍGUEZ MARCOS, *Federalismo y elecciones en México*, cit., 39.

<sup>63</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8.

<sup>64</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 157.

<sup>65</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8.

necesarias para hacer en la Constitución de 1824 cuantas alteraciones crea convenientes al bien de la misma nación sin las trabas y moratoria que aquélla prescribe»<sup>66</sup> ed emanò, il 15 dicembre 1835, le *Bases constitucionales* e, il 30 dicembre 1836, le cd. *Siete Leyes Constitucionales*, che avrebbero formato la Costituzione materiale della Repubblica messicana<sup>67</sup>. Queste ultime soppressero la Federazione e stabilirono un governo centrale e unitario, articolato nei tre poteri tradizionali e in un nuovo organo: il *Supremo Poder Conservador*.

Il Congresso, regolamentato dalla terza delle Leggi Costituzionali, continuò ad essere composto da due Camere: la *Cámara de Diputados* – che si rinnovava per metà ogni due anni ed era formata da un deputato ogni 150 mila abitanti e per ogni frazione di 80 mila – e la *Cámara de Senadores* – composta da 24 membri che si rinnovavano per un terzo ogni due anni<sup>68</sup>. Per la formazione del Senato era previsto un complesso procedimento in base al quale la Camera dei Deputati, il governo riunito in *Junta de ministros* e la *Suprema Corte de Justicia* presentavano ognuno una lista di 24 membri. Le *juntas departamentales* – che sostituirono i legislativi statali previsti precedentemente – dovevano poi eleggere i senatori tra i nomi contenuti in questi elenchi e inviare il risultato al Supremo Potere Conservatore, incaricato di certificare l'intero procedimento<sup>69</sup>. Appare evidente che si incise notevolmente in maniera restrittiva sulle competenze degli organi locali<sup>70</sup>.

Inoltre, per la prima volta vennero stabiliti requisiti diversi per poter essere eletto alla carica di deputato e a quella di senatore, oltre alla differente età come già previsto nelle costituzioni precedenti. Per fare parte dell'elettorato passivo per la camera bassa era necessario essere messicano o di qualsiasi altro luogo dell'America che, prima del 1810, fosse stato sottoposto al dominio spagnolo, aver compiuto 30 anni e possedere un capitale annuale di almeno 1500 pesos. I requisiti per ricoprire la carica di senatore, invece, consistevano nell'essere cittadini messicani per nascita nel pieno esercizio dei propri diritti, avere compiuto 35 anni e possedere un capitale annuo di almeno 2500 pesos. Erano ineleggibili alla carica di parlamentare: il Presidente della Repubblica e i membri del *Supremo Poder Conservador* per la durata del loro mandato e nell'anno successivo la fine di questo; i magistrati della *Suprema Corte de Justicia*; i sottosegretari, i funzionari del Tesoro, i Governatori provinciali, i vescovi, i giudici, i commissari per la durata dell'incarico e nei sei mesi successivi<sup>71</sup>. La seconda Legge Costituzionale pose fine al bicameralismo perfetto, vigente nel precedente testo costituzionale, prevedendo, all'articolo 25, che l'*iter* legislativo avrebbe avuto inizio esclusivamente nella Camera dei Deputati e che il Senato avrebbe avuto solo la facoltà di approvare o respingere il testo legislativo, senza potervi apportare modifiche. Inoltre, nel caso in cui il testo fosse stato respinto, la Camera avrebbe potuto approvarlo, senza doverlo obbligatoriamente modificare, a maggioranza dei 2/3 dei

<sup>66</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 32.

<sup>67</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8.

<sup>68</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 8.

<sup>69</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8.

<sup>70</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 90-91.

<sup>71</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, 20.

deputati, fatto salvo che lo stesso Senato, competente ad una seconda revisione, non si fosse appellato nuovamente e a maggioranza dei 2/3 (art. 26)<sup>72</sup>.

Il Supremo Potere Conservatore, regolato dalla *Segunda Ley Constitucional*, è l'organo più originale della storia istituzionale messicana<sup>73</sup>. Si trattava, infatti, di un organo peculiare, quasi un antecedente delle attuali corti costituzionali, composto da cinque membri rieleggibili, le cui caratteristiche, tra le altre, dovevano essere avere una rendita annuale di 1000 pesos e aver occupato una delle seguenti cariche: presidenza della Repubblica, vicepresidenza, membro del Congresso, sottosegretario di stato o magistrato della Corte Suprema di Giustizia<sup>74</sup>. I componenti di questa istituzione erano eletti dalla Camera dei Deputati sulla base di terne, una per ciascun componente, elaborate dalle Giunte dipartimentali a maggioranza assoluta. Ogni due anni si procedeva all'avvicendamento di un membro per sorteggio sino alla sostituzione, al decimo anno, dell'unico membro del vecchio organo ancora rimasto in carica (art. 13, cc. da 1 a 7)<sup>75</sup>. Il Supremo Potere Conservatore era considerato l'interprete infallibile della volontà della Nazione e aveva come scopo realizzare la felicità pubblica<sup>76</sup>. Questo "tribunale di superuomini" poteva deporre il Presidente della Repubblica, sospendere il Congresso, annullare leggi e invalidare sentenze. Inoltre, era responsabile solo davanti a Dio e all'opinione pubblica (art. 17) e i suoi membri in nessun caso potevano essere giudicabili o sanzionabili per le loro opinioni<sup>77</sup>.

Furono molti gli elementi centralizzatori della cd. "Costituzione delle Sette Leggi fondamentali", quali ad esempio il controllo delle finanze pubbliche, l'estensione del mandato presidenziale da quattro a otto anni e l'abolizione della vicepresidenza. Tra questi sicuramente il più significativo fu la perdita degli Stati della loro autonomia<sup>78</sup>, in parte già illustrata. In particolare, la sesta delle Leggi Costituzionali regolò la «División del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos» dividendo il territorio in *departamentos* (art.1). Il potere legislativo statale fu affidato alla Giunta dipartimentale, composta da sette membri (art. 9), in carica per quattro anni (art. 11), e dotata, tra gli altri, del potere di iniziativa legislativa solo in materia d'imposte, educazione pubblica, industria, commercio, amministrazione municipale e costituzionale. Tale novero risultava notevolmente ridotto rispetto a quanto previsto precedentemente. Per di più, nella pratica, a causa del forte centralismo, il ruolo delle giunte dipartimentali fu ancora più marginale. Il potere esecutivo locale, invece, era affidato ad un Governatore, che durava in carica 8 anni ed era nominato dal Presidente, tra una terna di nomi elaborata dalle Giunte tra coloro che detenevano una rendita annuale di 2000 pesos<sup>79</sup>.

<sup>72</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 90-91.

<sup>73</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8.

<sup>74</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 37.

<sup>75</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 92.

<sup>76</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 8.

<sup>77</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 37.

<sup>78</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 158.

<sup>79</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, 20; E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 38-39.



## 6.2. Le *Bases Orgánicas de la República Mexicana*

Le restrizioni poste all'autonomia degli Stati provocarono immediate reazioni e mobilitazioni da parte dei rappresentanti di numerosi Municipi. L'unione delle diverse istanze territoriali favorì, tra il 1837 e il 1838, la predisposizione del *Plan de San Luis Potosi* con lo scopo di ristabilire quanto previsto dalla Costituzione del 1824 in materia di autonomia territoriale<sup>80</sup>. Il 30 giugno 1840 venne presentato un progetto di riforma, consistente nella soppressione del *Supremo Poder Conservador* e nell'elezione di deputati e senatori da parte dei collegi elettorali dei dipartimenti. Successivamente, nel 1843, la *Junta Nacional Legislativa*, nominò una *Comisión de Constitución* – formata da notabili – che emanò una nuova Costituzione<sup>81</sup>. Le *Bases Orgánicas de la República Mexicana* furono sanzionate il 15 giugno 1843 e, nonostante i presupposti che avevano portato alla loro elaborazione, prevedero nuovamente un'organizzazione accentrata, conservando la divisione territoriale stabilita nel 1836 e delegando ad una legge secondaria la precisazione del numero e dei confini dei dipartimenti. Si mantennero le assemblee dipartimentali, stabilendo che il numero dei loro membri, chiamati *vocales*, sarebbe stato compreso tra sette e undici (art. 131) e la durata della legislatura venne fissata a quattro anni, sancendo che i membri sarebbero stati rinnovati per metà ogni due anni. I requisiti richiesti per essere *vocal* erano gli stessi previsti per i deputati (art. 132) e un'età non inferiore a 25 anni<sup>82</sup>.

La nuova norma fondamentale dichiarò che il Paese professava e proteggeva la religione cattolica e mantenne un Congresso bicamerale. La *Cámara de Diputados* era formata da membri eletti dai dipartimenti, uno ogni 70 000 mila abitanti, e si rinnovava per metà ogni due anni. La *Cámara de Senadores*, invece, si rinnovava per 1/3 ogni due anni ed era composta da 73 membri, dei quali 2/3 erano eletti dalle assemblee dipartimentali e il rimanente terzo dalla Camera dei Deputati, dal Presidente della Repubblica e dalla Corte Suprema di Giustizia. In materia elettorale, la popolazione venne divisa in sezioni di 500 abitanti il cui censo sarebbe stato aggiornato ogni 6 anni. Ogni sezione eleggeva un elettore primario, che a sua volta nominava gli elettori secondari che avrebbero formato il *Colegio Electoral* competente a nominare i deputati del Congresso e i rappresentanti alle assemblee locali<sup>83</sup>. Per far parte dell'elettorato passivo per la carica di senatore era necessario essersi distinti per i propri servizi e meriti nella carriera civile, militare o ecclesiastica; far parte delle categorie di agricoltori, minatori, proprietari, commercianti e fabbricanti all'interno delle quali le assemblee dipartimentali individuavano cinque rappresentanti; e aver occupato la carica di Presidente o Vicepresidente della Repubblica, di sottosegretario di Stato, di ministro plenipotenziario, di Governatore, di Senatore, di Deputato, di vescovo o di generale maggiore<sup>84</sup>. Nonostante la soppressione del *Poder Conservador*, non vi fu un

<sup>80</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 90-91.

<sup>81</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 9.

<sup>82</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, 20 e ss.; E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 22.

<sup>83</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 35.

<sup>84</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 22.

rafforzamento del potere legislativo, che continuò a svolgere un ruolo secondario. Al contrario, a risultare favorito da questa decisione fu il potere esecutivo che assunse una rinnovata centralità<sup>85</sup>.

Le facoltà del Congresso vennero quasi annullate dal potere di veto straordinario del Presidente, nelle cui mani venne lasciato anche il potere giudiziario dati i poteri diretti che aveva sulle corti supreme. Inoltre, mentre ai ministri e al Consiglio di Governo venne attribuita la responsabilità dei loro atti, non fu così per il Capo dell'esecutivo. Non era previsto, inoltre, un governo di gabinetto, in quanto il Presidente, dopo aver sentito il parere dei suoi ministri e conosciuto i risultati delle loro votazioni, poteva procedere come riteneva più opportuno<sup>86</sup>.

Le *Bases Orgánicas*, così come i testi che le precedettero, non risultarono sufficienti ad instaurare un periodo di stabilità, ma furono considerate un prodotto dei militari e rappresentarono, quindi, un dispotismo costituzionale<sup>87</sup>.

## 7. Il Ritorno al Federalismo

Le Basi Organiche rimasero in vigore appena tre anni. Le tensioni interne si acutizzarono e ritornarono in auge le idee monarchiche. Lo stesso López de Santa Anna manifestò ai governi di Inghilterra e Francia la convinzione che solo una monarchia costituzionale avrebbe potuto porre fine allo stato caotico in cui versava il Paese. Inoltre, la prossimità agli Stati Uniti segnò la storia messicana più a fondo di quella di qualsiasi altro Stato della regione. L'annessione del Texas, territorio messicano proclamatosi indipendente, avvenuta nel luglio del 1845, da una parte, aveva palesato il contrasto tra la forza dei giovani Stati Uniti e l'intrinseca debolezza del Messico, dilaniato da numerosi conflitti interni, e, dall'altro, fece temere una possibile invasione del territorio messicano. Si trattava di timori non del tutto infondati. Nell'aprile del 1846, il governo statunitense iniziò le ostilità e la guerra terminò, nel 1848, con il passaggio alla sovranità statunitense di immensi territori messicani – tra i quali la California, il New Mexico, il Colorado e l'Arizona – e con la conclusione del *Tratado de Guadalupe Hidalgo* nel 1848<sup>88</sup>.

Nell'agosto dello stesso anno il generale Mariano Salas elaborò il *Plan de la Ciudadela* con il quale venne convocato un nuovo Congresso Costituente, mentre, attraverso un decreto governativo provvisorio, venne ristabilita la vigenza della Costituzione del 1824, escludendo la forma di governo monarchica, ma invitando Santa Anna a ricoprire nuovamente la presidenza.<sup>89</sup>

<sup>85</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 48.

<sup>86</sup> E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, cit., 10.

<sup>87</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 48.

<sup>88</sup> L. ZANATTA, *Storia dell'America Latina contemporanea*, 59.

<sup>89</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 9.

## 7.1 L'Acta Constitutiva y de Reforma

Il Congresso convocato da Salas iniziò i suoi lavori il 6 dicembre del 1846 e lo stesso Santa Anna si dichiarò liberale, democratico, federalista e contrario all'instaurazione di una monarchia. Nonostante la maggioranza del Congresso fosse concorde nel ristabilire la piena vigenza della Costituzione federale del 1824, l'intervento del deputato Mariano Otero la convinse ad accettare le posizioni della minoranza, favorevole all'emanazione di una nuova legge fondamentale, e propose un' *Acta Constitutiva y de Reforma* che venne accettata nella sua totalità<sup>90</sup>.

La nuova norma fondamentale prevede un'organizzazione territoriale nettamente federale e, rispetto alla Costituzione del 1824, risultò essere più liberale e contenere maggiori restrizioni al potere esecutivo federale. Questo documento stabilì, per la prima volta, un precetto che sarà il pilastro della democrazia messicana: non solo conferì il diritto di voto al popolo ma dispose che questo sarebbe stato l'unico a determinare la composizione degli organi di governo<sup>91</sup>.

Tra le altre innovazioni introdotte vi furono la soppressione della vicepresidenza – giustificata dallo stesso Mariano Otero, che definì il Vicepresidente come il “rival vincido” del Presidente e per questo suo costante avversario<sup>92</sup> – e l'inserimento di un sistema di controllo di costituzionalità<sup>93</sup>. A tal proposito, l'art. 28 della riforma prevedeva che se, entro un mese dalla pubblicazione di una legge, fosse emerso un dubbio circa la sua costituzionalità da parte del Presidente, di dieci deputati o senatori, o di tre Assemblee statali, la *Suprema Corte* avrebbe sottoposto la legge all'esame dei legislativi, che entro tre mesi avrebbero espresso il loro voto. Qualora la maggior parte di questi fosse stata a favore dell'annullamento della legge questo sarebbe stato effettivo. La facoltà di annullare le leggi incostituzionali, sia federali che statali, non era di competenza della Corte Suprema ma del Congresso, previa iniziativa del Senato (art. 22)<sup>94</sup>.

Per quanto concerne l'organizzazione del potere legislativo, si stabilì che la *Cámara de Diputados* sarebbe stata formata da un deputato ogni 50000 abitanti e le condizioni di eleggibilità previste furono molto generiche: aver compiuto 25 anni, essere nel pieno esercizio dei propri diritti in quanto cittadino e non rientrare nelle cause di eccezione previste dalla Costituzione del 1824. La *Cámara de Senadores*, invece, sarebbe stata rinnovata per 1/3 ogni due anni e composta, oltre che dai due membri eletti da ogni Stato, da un numero di senatori, equivalente al numero degli Stati, eletti su proposta della Camera dei Deputati e votati dalle *diputaciones*, dalla Suprema Corte di Giustizia e dalla stessa camera alta. Il numero totale dei senatori sarebbe stato, quindi, il triplo del numero degli Stati, vale a dire 69. Venne ristabilito un bicameralismo paritario prevedendo che per l'approvazione di una legge sarebbe stato necessario il voto dei 2/3 della Camera presso cui l'*iter* aveva

<sup>90</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 51-52.

<sup>91</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 10.

<sup>92</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 53.

<sup>93</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 93.

<sup>94</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 23-23.

avuto inizio e un *quorum* leggermente più elevato da parte della cd. *Cámara revisora*. Nonostante l'articolo 18 prevedeva la possibilità di adottare l'elezione diretta per le cariche di deputato, senatore, Presidente e ministro della Corte Suprema, non venne emessa alcuna legge di esecuzione in materia e rimase in vigore, quindi, il sistema di elezione indiretta<sup>95</sup>. Venne stabilito, infine, che il Presidente sarebbe stato eletto in forma indiretta e con scrutinio segreto.

Con il ristabilimento del federalismo il Congresso nazionale e i Legislativi statali riscoprirono l'importanza fondamentale del principio della separazione dei poteri<sup>96</sup>.

## 7.2 Un federalismo monocamerale: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano

Le elezioni del 1843 diedero inizio ad un'altra presidenza di López de Santa Anna, caratterizzata dai gravi conflitti tra il Presidente e il Congresso, dominato dai federalisti. Tale situazione spinse il generale a tentare di sciogliere il Congresso, ma non ebbe successo e fu il Legislativo, con l'appoggio degli altri rami, a rimuoverlo dalla carica presidenziale. Questi eventi mostrano chiaramente che il Presidente non era istituzionalmente potente e che compensava la propria debolezza istituzionale con l'abuso di potere, attraverso accordi informali che gli permettessero uno spazio di manovra maggiore di quanto non facesse la legge<sup>97</sup>.

Il Messico ha vissuto due rivoluzioni che ebbero profonde conseguenze per la sua vita costituzionale, la prima fu quella del 1854 conosciuta come la Rivoluzione di Ayutla, i cui obiettivi fondamentali includevano il rovesciamento del generale Antonio López de Santa Anna, che per più di due decenni aveva occupato il centro della scena politica, alternando il ruolo di presidente e di *caudillo* militare e politico. La Costituzione del 1857, conseguenza di quel movimento rivoluzionario, fu concepita per impedire il ritorno del dittatore e, soprattutto, per impedire il ripetersi delle condizioni che avevano facilitato il suo esercizio personale del potere. Emerse allora, come si vedrà più nel dettaglio, la prevalenza politica di un Congresso proprio per questo disegnato come unicamerale. Le tensioni interne e internazionali, però, impedirà che tale schema di potere si realizzasse<sup>98</sup>.

La rivoluzione di Ayutla, intrapresa nel 1854, raggiunse il suo apice nel 1857, anno che può essere definito come la vera data del raggiungimento dell'indipendenza e della sovranità nazionale<sup>99</sup>. Questa rivoluzione segnò, da una parte, la fine del periodo centralista iniziato con le *Siete Leyes* e, dall'altra, l'avvio di una polarizzazione definitiva che portò ad uno scontro armato e al trionfo di una delle fazioni. Anche se iniziata dal vecchio *caudillo*

<sup>95</sup> J. Camaren PATIÑO, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 257-258.

<sup>96</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 10.; E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 53-54; E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 22-23.

<sup>97</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 159.

<sup>98</sup> D. VALADÉS, *El sistema presidencial mexicano. Actualidad y perspectivas*, cit., 288.

<sup>99</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 59-60.

insurrezionale Juan Álvarez, la Rivoluzione di Ayutla fu la soglia di accesso al potere per una nuova generazione di liberali divisa in “puros” e “moderados”. La parte più esaltata di questa nuova generazione manifestava una fede quasi teologica nell’efficacia della legge per governare e trasformare la società, ed era convinta che solo la Riforma Sociale potesse modificare lo scenario politico per consolidare l’opzione repubblicana e federale. I moderati, con a capo Ignacio Comonfort, invece, erano disposti a fare concessioni agli avversari conservatori<sup>100</sup>. In un questo contesto, caratterizzato dal confronto tra il potere legislativo e quello esecutivo, avvenne un evento fondamentale: la nascita delle prime formazioni partitiche. Nel 1849 i monarchici e i radicali crearono il Partito Conservatore, mentre i federalisti formarono il nuovo Partito Liberale. Naturalmente, nel contesto di un regime oligarchico, si trattava di partiti di notabili, sostanzialmente uniti intorno a principi generali, e in particolare intorno ai *caudillos*. La divisione tra “puri” e “moderati” condusse alla Costituzione del 1857, nella quale le diverse correnti liberali trovarono un compromesso che lasciò però insoddisfatta la fazione più radicale, oltre che i conservatori<sup>101</sup>.

Iniziatore del movimento di Ayutla, oltre al già menzionato Álvarez, fu il colonnello Florencio Villareal, che fu il primo a sottoscrivere il *Plan de Ayutla*, promulgato il 1° marzo 1854. Questo documento stabilì la fine dell’esercizio del potere di Antonio López de Santa Anna e l’elezione di un Presidente da parte dei rappresentanti di ogni Stato e territorio. Prevede, inoltre, la convocazione di un *Congreso Extraordinario* al fine di ricostruire la Nazione come una *República representativa popular*. Già pochi giorni dopo, l’11 marzo 1854, il Piano di Ayutla venne riformato, prevedendo l’elezione di un Presidente *ad interim*, non più di competenza dei rappresentanti degli Stati ma di quelli dei dipartimenti, il che aveva una connotazione centralista. Si decise, inoltre, che il *Congreso Constituyente* si sarebbe riunito dopo quattro mesi dall’emissione della convocazione. Il 1° ottobre 1855 Álvarez nominò la giunta che avrebbe eletto il Presidente interino, la quale scelse – con 13 voti a favore e 7 contrari – lo stesso Álvarez, che, dato il suo precario stato di salute, affidò l’incarico al Colonnello Ignacio Comonfort, ispiratore delle modifiche apportate al *Plan de Ayutla*<sup>102</sup>.

Le differenze esistenti tra i due progetti, a prima vista irrisorie, determinarono la formazione di due fazioni contrapposte, l’una federalista e liberale e l’altra confederale e conservatrice. Furono sostanzialmente queste le componenti politico-ideologiche che si contrapposero durante i lavori della Assemblea costituente<sup>103</sup>.

La storia dei governi di Santa Anna, con il suo ultimo capitolo di dittatura crudele e senza limiti, aveva lasciato l’ossessione della tirannia e dell’abuso, così che l’Esecutivo per i costituenti non era un’entità impersonale di governo, ma la rappresentazione mascherata del dittatore e un pericolo grave e imminente in ogni momento per le libertà pubbliche, che essi incarnavano nel Congresso. Le opinioni dei deputati differivano sulle riforme sociali, ma vi era un accordo quasi generale rispetto all’organizzazione del governo, in quanto

<sup>100</sup> L. MEDINA PEÑA, *Porfirio Díaz y la creación del sistema político*, in CIDE, 2002, 1-2.

<sup>101</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 159.

<sup>102</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 59-60.

<sup>103</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 94.

predominava come elemento superiore la sfiducia nel potere esecutivo e la fede cieca in una rappresentanza nazionale pura, saggia e patriottica<sup>104</sup>.

La scelta tra bicameralismo e unicameralismo provocò un acceso dibattito in cui il Senato venne accusato, da una fazione, di essere inefficace e di rappresentare l'opposizione cieca e sistematica al processo di riforma. Mentre l'altra riteneva che il Senato avrebbe potuto essere un'istituzione repubblicana e democratica e che, avendo il sistema bicamerale la funzione di equilibrare la rappresentanza delle entità, era necessario in uno Stato Federale. Nonostante ciò, la maggioranza dei deputati liberali si espresse a favore della soppressione della camera alta. Venne così creato un organo legislativo unicamerale chiamato *Congreso de la Unión*<sup>105</sup>. A motivare tale scelta però vi furono anche ragioni di carattere politico. Da un lato, si riteneva che questa camera era divenuta il centro dell'elitismo politico nazionale e, dall'altro, si pensava che ci sarebbe stato un migliore equilibrio nelle relazioni tra l'Esecutivo e il Legislativo se fosse stata abolita la tradizionale dicotomia bicamerale che, nei fatti riduceva il potere politico di entrambe le camere. Ciò fu chiaramente notato dal presidente Juárez, che, come si vedrà, si batté per il ristabilimento del Senato<sup>106</sup>.

Oltre a ricostruire e organizzare lo Stato, stabilendo un governo nazionale con i meccanismi più adatti per un funzionamento armonioso e il più automatico possibile, il lavoro della costituente nel 1856 consistette anche nell'annientare la parte conservatrice, porre fine all'influenza del clero negli affari politici e realizzare la riforma sociale<sup>107</sup>.

A contribuire in modo significativo alla *Reforma* fu il menzionato Benito Juárez, prestigioso leader liberale, che promosse un pacchetto di leggi volte a demolire i privilegi della Chiesa. Vennero confiscate le proprietà ecclesiastiche e laicizzata l'educazione pubblica e si decise di promuovere l'economia di mercato liberandola dalle pastoie corporative. Obiettivo quest'ultimo da raggiungere, anche, abolendo le comunità indigene, in base all'idea, rivelatasi poi illusoria, che acquistandone individualmente le terre i singoli membri si sarebbero trasformati in proprietari indipendenti e cittadini eguali agli altri della nuova nazione messicana<sup>108</sup>.

Lo schema della Costituzione comprese, in forma sommaria, tutti gli elementi del costituzionalismo liberale avanzato del XIX secolo: era breve, sobria e tendeva ad essere conciliatoria. La nuova legge fondamentale non restaurò completamente la Costituzione del 1824, anche se riprodusse varie disposizioni. I membri della costituente accettarono all'unanimità il federalismo, decisero di eliminare la disposizione che indicava la religione cattolica come l'unica che sarebbe stata professata perennemente dalla Nazione e attribuirono esclusivamente ai poteri federali la competenza in materia religiosa. La Costituzione, inoltre, affermò che la sovranità nazionale risiedeva «esencialmente y originalmente en el pueblo», modificando quanto previsto a tal proposito dalla Costituzione

<sup>104</sup> E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, cit., 44.

<sup>105</sup> C.A. AGUILAR BLANCAS, *Fundamentos políticos del sistema electoral mexicano...*, cit., 11.

<sup>106</sup> D. VALADÉS, *Constitución y Política*, cit., 177-178.

<sup>107</sup> E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, cit., 67.

<sup>108</sup> L. ZANATTA, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 58.

del 1924 e riprendendo, invece, il rivoluzionario concetto espresso da Morelos nella Costituzione di Apatzingán<sup>109</sup>.

Il sistema che ne derivò fu caratterizzato da un Legislativo forte e da un Esecutivo debole, tanto essere stato definito un governo semipresidenziale o un parlamentarismo approssimato<sup>110</sup>. La scelta della modalità di elezione, diretta o indiretta, del Congresso federale – composto da un deputato ogni 40 mila abitanti<sup>111</sup> – provocò un lungo ed acceso dibattito in seno al Congresso Costituente. In particolare, Zarco e Ramírez si opposero all'elezione indiretta, considerandola un «artificio que permite crear un aristocracia electoral». Sul fronte opposto, Olvera e Moreno considerarono l'elezione diretta opportuna «solo cuando la población presentare un carácter más homogéneo y que entre tanto era bastante progreso reducir de tres a un solo grado las elecciones». Seguirono numerose sessioni dedicate a questo tema e, in fine, la costituente approvò, con 61 voti a favore e 21 contrari, l'elezione indiretta dei deputati, in un unico turno e con scrutinio segreto<sup>112</sup>. I requisiti individuati per ricoprire la carica di deputato furono: essere un cittadino nel pieno esercizio dei propri diritti, avere almeno 25 anni, risiedere nello Stato o nel territorio in cui ci si candidava e non appartenere alle gerarchie ecclesiastiche. Venne dichiarato, inoltre, incompatibile la carica di deputato con qualsiasi altro incarico da cui derivava uno stipendio<sup>113</sup>. L'acquisizione della cittadinanza era ancora condizionata da questioni censitarie e i diritti politici erano considerati prerogative dei cittadini conferite dallo Stato<sup>114</sup>. Nonostante l'appartenenza all'elettorato passivo e attivo fosse legata a caratteri censitari, durante il *Congreso Constituyente* del 1856-1857 ebbe luogo un momento significativo in relazione all'estensione del diritto di voto: venne proposto di limitare il diritto di voto a coloro i quali sapessero leggere e scrivere, e ciò avrebbe avuto come risultato l'esclusione dal gioco politico della maggior parte della popolazione. Tale proposta fu combattuta dal deputato Ramírez, il quale la considerò contraria ai principi democratici dato che «las clases indigentes y menesterosas no tiene ninguna culpa de ser analfabetas, si no los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública», e dal deputato Gamboa, il quale dichiarò che tale requisito non avrebbe sortito l'effetto sperato ossia stimolare il popolo ad istruirsi. Il Potere Costituente del 1857, decise, all'unanimità degli 82 deputati presenti, di eliminare tale requisito<sup>115</sup>.

Venne istituito un Congresso unicamerale con la più alta rappresentatività proposta fino ad allora da qualsiasi Costituzione messicana, al fine di poter controllare il Presidente. I deputati si sarebbero riuniti in due periodi annuali, che complessivamente avrebbero avuto una durata di cinque mesi, e avrebbero potuto autonomamente decidere di prolungare le sessioni di un mese. La Deputazione Permanente, che agiva durante i periodi di pausa, disponeva della facoltà di convocare sessioni straordinarie di propria iniziativa, a

<sup>109</sup> E.O. RABASA, *Historia de las Constituciones Mexicanas*, cit., 72-73.

<sup>110</sup> A. MEDINA GARCÍA - I. G. CERVANTES BRAVO, *Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano*, cit., 203.

<sup>111</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 94.

<sup>112</sup> J. CAMAREN PATIÑO, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 258 e ss.

<sup>113</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, cit., 23.

<sup>114</sup> M. GONZÁLES OROPEZA - R. RODRÍGUEZ MARCOS, *Federalismo y elecciones en México*, cit., 39-40.

<sup>115</sup> J. CAMAREN PATIÑO, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 80-81.

maggioranza semplice. Tale convocazione non limitava il Congresso a trattare solo le questioni per le quali era stato convocato. A rafforzare ulteriormente la posizione del Legislativo vi erano tra le restrizioni imposte al Presidente, quella di non poter lasciare il luogo di residenza dei poteri federali senza un motivo serio, giudicato tale dal Congresso (art. 84) e l'abolizione del veto presidenziale. Il Congresso di Filadelfia aveva considerato il veto come uno degli strumenti di governo più preziosi per i presidenti, al fine di non lasciarli in balia di ciò che decideva il Congresso, e questo strumento era presente nella Costituzione di Cadice ed era stato anche incorporato nelle leggi fondamentali messicane del 1824, 1836 e 1843. L'Assemblea Costituente del 1856-1857, invece, decise di attribuire al Presidente il solo potere di esprimere un parere sui progetti di legge di sua iniziativa in discussione al Congresso (art. 70.IV)<sup>116</sup>. Se i legislatori e il popolo statunitense erano terrorizzati da tutto il potere centrale, ma soprattutto dall'Esecutivo in cui vedevano un'irrimediabile tendenza monarchica; i costituenti messicani vedevano nell'Esecutivo López de Santa Anna in persona, e quindi un dispotismo incontrollato. Gli statunitensi, per precauzione, ridussero i poteri del Presidente e lo isolarono completamente dalle questioni legislative; negandogli il diritto di prendere iniziative. I messicani, invece, che non potevano renderlo debole, gli attribuirono i poteri necessari a renderlo direttore degli affari pubblici, ma, per precauzione, lo sottoposero al Congresso, distruggendo così la sua forza e la sua autorità<sup>117</sup>.

Il potere presidenziale fu limitato imponendo, altresì, una serie di controlli da parte degli altri rami del governo – principalmente del legislativo – che ridussero lo spazio di decisione autonoma della presidenza. Tra questi vi era la procedura di *impeachment* del Presidente – diversa da quanto aveva previsto in materia la Costituzione del 1824 – in caso di «delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución y ataque a la libertad electoral». La supremazia del Legislativo sull'Esecutivo spiega, in larga misura, la continua vocazione dei presidenti di questo periodo a governare senza tener conto della Costituzione<sup>118</sup>.

Riguardo agli organi legislativi degli Stati, la Costituzione, pur non regolandoli, ne prevede alcune prerogative quali il potere d'iniziativa legislativa (art. 56), la loro necessaria approvazione per formare nuovi Stati (art. 72) e la partecipazione nel procedimento di riforma costituzionale (art. 127)<sup>119</sup>. Con l'entrata in vigore della *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicano* nel 1857 iniziò un periodo che può essere definito di “federalismo compromissorio”<sup>120</sup>.

Anche questa carta costituzionale, come già evidenziato, non riuscì a soddisfare le aspettative di tutti e in particolare né quelle dei liberali “puri” né quelle dei conservatori e il Paese fu diviso in due governi. Il primo, conservatore, sotto la presidenza di Zuloaga, con

---

<sup>116</sup> D. VALADÉS, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. ALCÁNTARA SÁEZ – E. HERNÁNDEZ NORZAGARAY (a cura di), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, 69.

<sup>117</sup> E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, cit., 64.

<sup>118</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 160-161.

<sup>119</sup> E. CHÁVEZ HERNÁNDEZ, *El derecho parlamentario estatal mexicano*, 23.

<sup>120</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 97-98.



l'appoggio dell'esercito e con sede nel Distretto Federale e nella maggior parte del Paese. Il secondo, liberale, guidato da Juárez, sostenuto dalle milizie liberali e con sede a Veracruz<sup>121</sup>.

Contro la Costituzione liberale del 1857, insorsero i conservatori, guidati da Comonfort, in soccorso dei quali, dopo anni di violenta guerra civile, intervenne Napoleone III che nel 1864 impose Massimiliano d'Asburgo sul trono messicano creato all'uopo. Una misura che indusse Juárez a cercare sostegno negli Stati Uniti, irritati dall'affronto francese alla Dottrina Monroe<sup>122</sup>, proprio mentre erano nel pieno della guerra di Secessione. Alla fine i francesi lasciarono il Paese e l'Asburgo non riuscì a mantenersi al potere, finendo giustiziato nel 1867<sup>123</sup>.

La conservazione della Repubblica richiedeva a Juárez di assumere poteri onnipotenti. Il dilemma di scegliere tra la positività della norma o l'efficacia del potere fu risolto dal Presidente a favore della seconda, ma ciò si rivelò dannoso per le istituzioni. Il Messico si trovò intrappolato nel paradosso di dover giustificare mezzi *de facto* per proteggere quelli *de jure*. Juárez assunse una *leadership* repubblicana che mise in ombra il valore delle istituzioni, personalizzò il potere pubblico e l'idea stessa di repubblica. A favorire ciò furono due fattori: da un lato, Juárez si era abituato ad esercitare tale potere fortemente personalizzato e, dall'altro, il Paese era abituato ad accettare che ciò avvenisse. Juárez aveva trionfato sul papato, sull'imperatore francese e sul conservatorismo storico messicano e ricoprì ancora l'incarico presidenziale fino alla sua morte nel 1911<sup>124</sup>.

### 7.3 La restaurazione del Senato: la riforma del 1874

Come già sottolineato, la seconda *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* aveva posto il legislatore in una posizione di supremazia sull'Esecutivo, nonostante Juárez avesse informalmente rafforzato la presidenza durante la guerra contro l'Impero. Quando la Repubblica fu restaurata e con essa la Costituzione del 1857 il Congresso riprese il controllo del governo. Juárez, allora, propugnò la reintegrazione del Senato con lo scopo di

<sup>121</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 160-161.

<sup>122</sup> La Dottrina Monroe, enunciata nel 1823, dall'allora Presidente rappresentò un vero e proprio manifesto destinato a orientare, da allora in poi, i rapporti degli Stati Uniti con la parte latina dell'emisfero e avvertiva gli Stati Europei di non intervenire negli affari dei nuovi Stati americani al fine di proteggerne l'indipendenza, ma nei fatti inaugurò una lunga stagione di unilateralismo degli Stati Uniti nella subregione. Ogni intervento europeo sarebbe stato inteso da Washington come una minaccia alla propria sicurezza. In tal modo, il governo dell'Unione Americana s'erigeva a portavoce dell'interno emisfero e si premurava di prevenire eventuali alleanze dei nuovi Stati americani con questa o quella potenza europea. Gli Stati Uniti assumevano, però, il corrispettivo impegno a rimanere estranei ai litigiosi affari europei e a quelli delle colonie europee già stabilite in America. Significativa è la formula "l'America agli americani", che alludeva ai cardini dell'eccezionalismo statunitense, di cui la Dottrina era intrisa. Si trattava di un principio in base al quale l'Europa incarnava il passato, impregnato di assolutismo e costellato di monarchie, mentre l'America rappresentava il futuro e dunque lo spazio dove gli Stati Uniti avrebbero proiettato la loro civiltà democratica e repubblicana. Quest'ultimo aspetto preludeva al diritto e alla missione di cui esse si sentirono da allora investiti in America Latina ovvero esportarvi la nuova civiltà di cui erano fondatori, elevare la condizione di quei popoli ritenuti inadeguati all'autogoverno a causa dei secoli trascorsi sotto il dominio di monarchi e clero. (L. ZANATTA, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 42-43.).

<sup>123</sup> *Ibidem*, 58-59.

<sup>124</sup> D. VALADÉS, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, in M. Alcántara Sáez – E. Hernández Norzagaray (a cura di), *México: el nuevo escenario político ante el bicentenario*, cit., 70.

controbilanciare la Camera dei Deputati data la sua rappresentanza federale. Tale riforma, come si vedrà, fu approvata solo durante il governo del suo successore<sup>125</sup>. Durante la sua presidenza, però, Juárez si dotò di enormi prerogative tanto che Rabasa definisce questo periodo “dittatura democratica” evidenziando come «no es posible asumir poder más grande que el que Juárez se arrogó de '63 a 67, ni usarlo con más vigor ni con más audacia, ni emplearlo con más alteza de miras ni con éxito más cabal»<sup>126</sup>. Juárez non intendeva sottomettersi a una legge che riteneva moderata e incompleta e voleva soddisfare lo spirito innovatore e rigeneratore della minoranza progressista. La Costituzione, allora, non poteva essere altro che un titolo di legittimità su cui basare il comando, il Presidente la invocava come principio, ma non la rispettava, in quanto non poteva allo stesso tempo osservarla e salvarla. Come capo di una società in pericolo, Juárez si arrogò tutti i poteri e prima di dettare una misura estrema, si preoccupò in ogni occasione di emettere un decreto che gli attribuisse l'autorità necessaria a tal fine. Basò, quindi, l'esercizio del suo potere illimitato sempre in una legge<sup>127</sup>.

Come anticipato, la restaurazione del Senato, promossa nel 1867, fu realizzata, solo nel 1874, con la presidenza di Sebastián Lerdo de Tejada. Si restaurò così il bicameralismo, secondo il modello nordamericano, vale a dire una *Cámara de Diputados*, eletta proporzionalmente alla densità demografica del Paese, e una *Cámara de Senadores*, rinnovata per metà ogni due anni, in cui la rappresentanza era egualitaria: due membri per ogni Stato e due per la capitale<sup>128</sup>. La restaurazione della camera alta avvenne trasformando la Commissione permanente composta dai rappresentanti degli Stati e dei territori, che in base all'articolo 73 del testo del '57 suppliva alle funzioni del Congresso quando questo era sciolto, in una vera e propria seconda camera, nominata dalle Assemblee statali.

Una riforma in tal senso era divenuta necessaria dato il particolare rapporto di forze che caratterizzava gli organi costituzionali. I Congressi, infatti, erano generalmente caratterizzati da una componente filo-governativa, non sempre compatta, e da una opposizione filo-provinciale, più coesa, a cui si aggiungevano numerosi indipendenti che fungevano da ago della bilancia. Quando non si era in grado di raggiungere alcun compromesso la tecnica adoperata all'interno del Parlamento dalle forze filo-provinciali era quella del cd. voto per *diputaciones*, ovvero un voto a blocchi di deputati che si esprimevano sulla base della provenienza da ciascun Stato, derogando, di conseguenza, al principio di rappresentanza nazionale. Gli Stati membri, in tal modo, mostravano all'esterno l'alleanza che li legava reciprocamente, tutelando le proprie prerogative anche in assenza di un organo che li rappresentasse. Questa tecnica finì nel tempo per agevolare la riforma costituzionale che reintrodusse nuovamente la seconda camera<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 161.

<sup>126</sup> E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, cit., 77.

<sup>127</sup> *Ibidem*, 75.

<sup>128</sup> A. MEDINA GARCÍA - I.G. CERVANTES BRAVO, *Elementos del sistema electoral del Congreso Mexicano*, cit., 203.

<sup>129</sup> L. MELICA, *Federalismo e libertà: i modelli di Messico, Argentina e Venezuela*, cit., 97-98.

Inoltre, nel 1874 venne modificato l'articolo 52 della Costituzione, relativo all'elezione di deputati e senatori, al fine di adottare l'elezione diretta per entrambe le cariche<sup>130</sup>.

L'epoca centralista e di grande instabilità politica fu seguita da un periodo ugualmente instabile, ma di carattere federale e liberale.

La rielezione indefinita di Juárez, fino alla sua morte nel 1872, provocò la reazione del generale Porfirio Díaz, che si espresse contro la perpetuazione al potere, l'estremo personalismo e la concentrazione di potere della presidenza Juárez. Paradossalmente, l'ascesa al potere di Díaz fu sostenuta da un discorso volto alla riduzione del potere presidenziale e all'introduzione del divieto di rielezione dell'Esecutivo. Díaz si sollevò in armi, ignorando le sconfitte elettorali che aveva subito per mano di Juárez e Lerdo, e la sua posizione iniziale fu, quindi, favorevole alla dispersione del potere, non solo in relazione alla dimensione funzionale – promuovendo il rafforzamento dei poteri giudiziario e legislativo –, ma anche nella dimensione territoriale, sostenendo la necessità di un equilibrio tra il governo centrale e i governi statali<sup>131</sup>. La rivoluzione che depose Lerdo de Tejada ed elevò alla presidenza il generale Porfirio Díaz diede a quest'ultimo una posizione più libera di quella assunta dal suo predecessore quando salì al potere. Non raccolse, al contrario di questi, un'eredità da rispettare, né una tradizione con la quale era necessario scendere a compromessi. Portato al governo dalla violenza rivoluzionaria, non aveva alcun impegno con il passato ma al contrario aveva l'obiettivo di distruggerlo<sup>132</sup>.

## 8. La forma di governo nel Messico pre-rivoluzionario: tra instabilità e violenza

La storia politica messicana dell'Ottocento, così come quella dell'intera America Latina, è stata caratterizzata dal costante conflitto tra liberali e conservatori. Si trattava di correnti che non erano divise dall'origine sociale, dato che in quel periodo l'attività politica era appannaggio di pochi notabili entrambe nacquero in seno all'*élite* creole, al vertice della piramide sociale. Più che veri e propri partiti, tali tendenze rimasero a lungo dei meri comitati di personalità in vista, bianche, colte e benestanti. Lo spartiacque ideologico tra liberali e conservatori, che fu assai importante, riguardò, inizialmente la forma dello Stato e la distribuzione dei poteri. Temi rispetto ai quali i liberali sostennero federalismo e parlamentarismo, ritenendo di ribaltare così il vecchio assetto politico, e i conservatori furono, invece, fautori di centralismo e governi forti, giudicando che quanto più fosse stato mantenuto l'ordine antico, tanto più se ne sarebbe giovata la stabilità del nuovo. Ancor più di tali nodi, però, su cui le due correnti non si contrapposero sempre in modo così netto, la più profonda divisione riguardò il ruolo della Chiesa cattolica, che i liberali intendevano ridurre, mentre i conservatori s'erigevano a suoi protettori<sup>133</sup>.

<sup>130</sup> J. CAMAREN PATIÑO, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, cit., 262.

<sup>131</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 162-163.

<sup>132</sup> E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, cit., 83.

<sup>133</sup> L. ZANATTA, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 46-47.

In Messico durante il XIX secolo, come si è visto, si alternarono tanto regimi federali e accentrati quanto posizioni liberali e conservatrici che determinarono, a seconda di quella che prevalse, il disegno e la struttura del sistema costituzionale. Questo periodo è stato considerato un caso paradigmatico di instabilità, anche in confronto ad altre esperienze latinoamericane del XIX secolo. Dopo l'indipendenza, e come conseguenza di gravi conflitti politici, crisi sociali ed economiche, per diversi decenni il Messico fu caratterizzato dall'impossibilità di assicurare l'ordine e la stabilità in tutto il suo territorio. Di conseguenza, il Paese passò attraverso una serie di governi che costruirono il loro potere, a volte effimero e incapace di controllare tutto il territorio, a partire da pratiche e istituzioni informali che ignoravano o contraddicevano le istituzioni formali. In larga misura, l'instabilità del primo secolo di vita indipendente del Messico può essere spiegata dal debole attaccamento alla costituzione di un ampio settore delle *élite* e dagli intensi conflitti territoriali tra queste<sup>134</sup>.

Proprio per la debolezza formale dei presidenti messicani – sia nell'aspetto funzionale nel rapporto con il ramo legislativo, che nella dimensione territoriale rispetto ai poteri statali e locali –, questi hanno governato principalmente sulla base di regole informali che, da un lato, hanno condotto a presidenze istituzionalmente deboli e all'imposizione della volontà dell'Esecutivo attraverso il potere militare e, dall'altro, questa arbitrarietà nell'esercizio del potere politico ha determinato, a lungo, una forte instabilità<sup>135</sup>.

Come si è illustrato, ogni volta che un Presidente in Messico ha tentato di ignorare la Costituzione e i limiti formali del suo potere è stato accusato di essere un dittatore e il suo governo rovesciato. Entrava allora in carica un nuovo Presidente, colui che si era opposto al precedente, ma nuovamente la sua debolezza istituzionale, lo portava ad aggirare i limiti costituzionali, iniziando così un nuovo ciclo di instabilità. Ciò condusse ad una successione presidenziale quasi permanente e al frequente utilizzo della violenza, oltre che al mancato rispetto delle norme. La mancanza di controlli reali – i cd. *checks and balances* – unita al regionalismo estremo, che caratterizzava un federalismo esacerbato, metteva i presidenti messicani in situazioni che di solito superavano con la violenza e il mancato rispetto delle norme<sup>136</sup>. Prendendo in considerazione solo i governi che si sono succeduti a partire dal 1833 è evidente, come si è visto, che dopo ogni rivoluzione trionfante, il capo della ribellione è divenuto in Messico Presidente della Repubblica. Santa Anna fu rovesciato dalla rivoluzione di Ayutla; Comonfort dalla rivoluzione di Tacubaya; Juarez, fu attaccato dalla rivoluzione di La Noria, che fallì; Lerdo de Tejada venne deposto dalla rivoluzione di Tuxtepec; e Diaz, dalla “rivoluzione del Nord”. Nella storia messicana antecedente al 1917, per la successione al potere, il popolo non ha espresso la volontà di eleggere un nuovo Presidente, ma di deporre il sovrano, e lo ha fatto prendendo le armi. Una volta ottenuta la vittoria, l'elezione non è mai stata necessaria, dato che non c'era nessun altro candidato oltre al *leader* del movimento sovversivo. Chi rovesciava un Presidente e si imponeva al suo

<sup>134</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México. Instituciones informales, conflicto político y concentración del poder (1824-1917)*, in *Revista de Historia*, vol. 2, n. 24/2017, 146-147.

<sup>135</sup> *Ibid.*, 149-150; v. A. CÓRDOVA, *La legitimación del presidencialismo en la Revolución Mexicana*, in *La Revolución y el Estado de México*, Città del Messico, Era, 1989.

<sup>136</sup> D. LUJÁN, *Origen y evolución del presidencialismo en México...*, cit., 149-150.

posto, non si sentiva un sovrano né un Capo di governo, ma padrone delle leggi e Capo della Nazione. La sua autorità scaturiva spontaneamente dall'imposizione, non tollerava ostacoli e limitazioni e, di conseguenza, subordinava alla sua volontà tutti gli elementi che intervenivano nella gestione degli affari pubblici. Così, in breve tempo si arrivava, se non lo era dal principio, ad una dittatura<sup>137</sup>.

Ad essere il filo conduttore dell'intera tradizione costituzionale messicana, raggiunta l'indipendenza, è stata, oltre l'instabilità di cui si è appena detto, la forma di governo presidenziale, diventata una delle pietre miliari della costituzione materiale del Paese senza soluzione di continuità. Tutta la parabola del costituzionalismo messicano, sebbene composta da regimi con caratteristiche diverse, si è, infatti, sviluppata riconoscendo al Presidente della Repubblica un ruolo chiave nell'articolazione del sistema dei poteri pubblici. Il modello, inizialmente adottato dalla Costituzione del 1824, fu replicato nella successiva Magna Carta del 1857, per essere definitivamente confermato dall'attuale Costituzione del 1917<sup>138</sup>.

Il tipo di relazione tra il Congresso e l'Esecutivo fu delineato in modo molto specifico fin dalla prima legge fondamentale storica del Messico, quella di Apatzingán. Come si è visto nel dettaglio, mentre in questo testo costituzionale era evidente la subordinazione del potere esecutivo a quello legislativo, tale relazione venne invertita nei successivi. L'impossibilità di stabilire un giusto equilibrio tra questi organi portò i conservatori ad introdurre un "Potere Conservatore" nella Costituzione del 1836. Si trattava di un organo al di sopra dei poteri esecutivo e legislativo, che aveva, tra le altre, la facoltà di risolvere eventuali contraddizioni nell'esercizio delle competenze spettanti a ciascuno di questi. Storicamente parlando, la crisi tra i due rami si raggiunse nel Congresso del 1856-1857 e culminò in una differente composizione del Legislativo, a partire dal 1874. In quegli anni si arrivò alla conclusione che la sua debolezza dipendeva, in gran parte, dalla divisione in due camere. Si pose, quindi, fine al bicameralismo, ai danni del Senato, ritenendo che una sola camera avrebbe permesso un migliore equilibrio tra le forze politiche rappresentate, dal Presidente e dal Congresso<sup>139</sup>.

Di pari passo al susseguirsi dei diversi disegni costituzionali vigenti si è evoluta altresì la legislazione elettorale, passando da modelli restrittivi ad altri in cui la volontà dei cittadini e il voto pubblico si consolidarono come principi fondamentali per il funzionamento del sistema politico<sup>140</sup>. In questo periodo, che termina con la Rivoluzione, fu applicata la formula elettorale della maggioranza semplice e l'elezione indiretta di secondo o terzo grado. Inoltre, erano previste alcune restrizioni all'esercizio del suffragio di carattere economico, capacitario e di sesso privando, in tutte le esperienze costituzionali, le donne dalla titolarità e, pertanto, dall'esercizio dei diritti politici. La maggioranza della popolazione,

<sup>137</sup> E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, cit., 101.

<sup>138</sup> R. TARCHI, *La forma de gobierno en México: ¿del presidencialismo imperial a la "parlamentarización" del presidencialismo?*, in *Dpce online*, n. 3/2020, 3685-3686.

<sup>139</sup> D. VALADÉS, *Constitución y Política*, Città del Messico, UNAM, 1994, 173-174.

<sup>140</sup> M. GONZÁLES OROPEZA - R. RODRÍGUEZ MARCOS, *Federalismo y elecciones en México*, in *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Città del Messico, UNAM, IIJ, 37-38, n. 7-8/2015.

quindi, non partecipava attivamente alla vita politica e ciò fu facilitato dall'assenza di veri e propri partiti che in quel periodo erano presenti solo nella loro forma embrionale di club, fazioni o tendenze<sup>141</sup>.

È possibile schematizzare le fasi del sistema presidenziale in Messico, successive al raggiungimento dell'Indipendenza, come: “dispotismo” il cui rappresentante emblematico fu Antonio López de Santa Anna; “*leadership* repubblicana”, rappresentata da Benito Juárez<sup>142</sup>; “dittatura” durante il lungo governo di Porfirio Díaz; e, infine, “*caudillismo* costituzionale” che, come si è visto ha avuto numerosi rappresentanti<sup>143</sup>. Non si ritiene particolarmente avventato sostenere che, nonostante le enormi trasformazioni vissute dall'ordinamento messicano e un indubbio processo di democratizzazione,<sup>144</sup> quest'ultimo non sia in realtà ancora terminato. Il periodo post-rivoluzionario, infatti, è stato caratterizzato da presidenti che, seppur con distinta intensità e nonostante non tutti avessero partecipato alla Rivoluzione, hanno avuto le caratteristiche dei *caudillos*<sup>145</sup> così come l'attuale Presidente, Andrés Manuel López Obrador<sup>146</sup>.

---

<sup>141</sup> H. FIX-ZAMUDIO - S. VALENCIA CARMONA, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2012, 712.

<sup>142</sup> Questo steso periodo è stato definito da Rabasa come “dittatura democratica” in E.O. RABASA, *La Constitución y la dictadura*, cit., 75 e ss.

<sup>143</sup> D. VALADÉS, *Problemas y perspectivas del sistema presidencial mexicano*, cit., 68.

<sup>144</sup> v. *ex pluribus* M. CARBONELL, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho mexicano*, Città del Messico, Porrúa, UNAM, 2001; R. BECERRA – P. SALAZAR – J. WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Città del Messico, Cal y Arena, 2000; P.X. BECERRA CHÁVEZ, *El sistema electoral y la transición a la democracia en México*, Toluca, Instituto Electoral del Estado de México, 2014; C.I. ASTUDILLO REYES, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, IJ, UNAM, 2018; D.A. BARCELÓ ROJAS, *El sistema electoral del federalismo mexicano de ayer y hoy*, in M. CARBONELL – H. FIX FIERRO - L.R. GONZÁLES PÉREZ - D. VALADÉS (a cura di), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado Constitucional*, Tomo IV, vol. 1, Città del Messico, UNAM, 2015.

<sup>145</sup> I *caudillos* erano capi politici e militari in grado di esercitare il potere politico con pugno di ferro su un determinato territorio. Si trattava di personalità, spesso eccentriche, che esercitavano un'autorità di tipo carismatico, più simile a quella dei leader religiosi che dei capi politici. Il *caudillo* si insediava transitoriamente nel luogo simbolico occupato un tempo dal re: quello di testa di un organismo omogeneo e unanime. Attraverso queste figure si articolavano i diversi livelli del potere, che si era notevolmente frammentato a partire dall'indipendenza: era comune che i *caudillos* locali, capi assoluti di un villaggio, fossero a loro volta clienti di *caudillos* più potenti fino ad arrivare alla punta della piramide dove spesso si trovava la Presidenza della Repubblica. In Messico, ad esempio, il *caudillismo* si è sviluppato ben prima della Rivoluzione contro il regime di Porfirio Díaz essendo presente fin dall'indipendenza. È in questo periodo, infatti, che per la prima volta si sente la necessità di ristabilire i rapporti di forza non solo tra i vari livelli di governo ma anche a livello sociale. (L. ZANATTA, *Storia dell'America Latina contemporanea*, cit., 48 e ss.) In tutto il continente iberoamericano, infatti, nei primi decenni di indipendenza, non erano sorti partiti, ma *caudillos* ed eroi che, saliti al potere, impedirono la formazione di un partito da cui potessero emergere dei rivali. I mezzi per arrivare al potere erano, quindi, l'esercito e le piattaforme elettorali allestite per le elezioni di cittadini “illustri”. (P. FERNÁNDEZ BARBADILLO, *El presidencialismo en el mundo: diferencias entre Estados Unidos de Norteamérica, Iberoamérica y Europa*, in *Pensamiento Constitucional*, n. 17/2012).

<sup>146</sup> R. BOLIVAR MEZA, MORENA: *el partido del lopezobradorismo*, in *Polis*, Città del Messico, vol. 10, n. 2/2014; F. REVELES VÁZQUEZ – D.P. Moreno Delgado, *La ilusión democrática en México: la revocación del mandato presidencial de 2022*, in *El Cotidiano*, luglio-agosto/2022; F. REVELES VÁZQUEZ, *El Presidente de la República y su Cuarta Transformación: desequilibrio de poderes y resistencia a la rendición de cuentas*, in *Cotidiano - Revista de la Realidad Mexicana*, gennaio-febbraio 2021. Si consenta il rinvio a R. IANNACCONI, *Messico. Cronache costituzionali dall'estero*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*; ID. *Alcune considerazioni sulle elezioni messicane del 6 giugno 2021 alla luce della più recente evoluzione della legislazione elettorale*, in *Dpce online*, n. 4/2021.