

LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y SUS REFORMAS: A 150 AÑOS DE SU PROMULGACIÓN

Imer B. FLORES*

Estudiar las instituciones políticas de un país, para penetrarse de su espíritu y de sus tendencias, es y será siempre de benéficos resultados prácticos y contribuirá muy eficazmente al perfeccionamiento de esas mismas instituciones.

Juan de la TORRE (1886)

SUMARIO: I. *A manera de introducción: Constitución y (r)evolución.* II. *Constitución de 1857.* III. *Legado jurídico-constitucional.* IV. *A modo de conclusión: cambio y permanencia.* V. *Apéndice: decretos de reforma a la Constitución de 1857.*

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: CONSTITUCIÓN Y (R)EVOLUCIÓN

Conmemorar el 150 aniversario de la Constitución de 1857 y el 90 de la de 1917 ofrece el espacio para recordar que ambas fueron expedidas en contextos históricos resultantes de una revolución, así como analizar y sistematizar su evolución, desde el momento de ser promulgadas hasta nuestros días, e inclusive adelantar lo que podría ser una agenda de reformas constitucionales para mantener —y hasta recuperar— su viabilidad en el futuro inmediato.

Sin embargo, ante la imposibilidad de abarcar todos los temas en el espacio disponible para esta contribución, intentaremos acentuar *a la*

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El autor le agradece a José Antonio Caballero Juárez su apoyo para la realización de este artículo, y a Roberto Vidal Sánchez sus observaciones sobre el mismo.

Immanuel Kant, la evolución por encima de la revolución:¹ “[E]sto significaría que también el Estado se reformará a sí mismo de tiempo en tiempo, al buscar la evolución en lugar de la revolución, y por ende hará un progreso continuo”.

Así, vamos a centrar nuestra atención en los 34 decretos de reforma constitucional experimentadas por la Constitución de 1857 en sus 60 años de vigencia y dejaremos el estudio análogo de las 167 reformas que lleva la Constitución de 1917 (hasta el día de hoy, contabilizada la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de septiembre de 2006 como la última) en sus primeros 90 años en vigor, para mejor ocasión. Es imperativo aclarar que esta última tiene el siguiente rubro: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857”, lo cual sugiere que se trata de una reforma más, misma que no analizaremos ni contabilizaremos como tal, por tratarse al final de cuentas de una revisión integral de la Constitución y, en consecuencia, de una diferente.

Aunado a lo anterior, el tema de documentar los decretos de reforma de la Constitución de 1857, ya de por sí constituye, más que una asignatura pendiente, un acto de justicia, porque salvo la excepción de la *Guía para el estudio del derecho constitucional mexicano*, elaborada hace poco más de 120 años (en 1886) por Juan de la Torre, no hay algún otro intento por hacerlo y menos aún total. Es más, dicha guía realizada por el entonces diputado al Congreso de la Unión por el estado de Michoacán, en el mejor de los casos, es parcial, al limitarse a partir de la transcripción del articulado original a insertar las reformas efectuadas hasta entonces e indicar las fuentes para su estudio, sin ningún afán de sistematizarlas ni mucho menos de analizarlas críticamente.²

El destacar —en este escrito— la evolución sobre la revolución no quiere decir que debemos obviar ni mucho menos que podamos olvidar

¹ Kant, Immanuel, “The Contest of Faculties. A Renewed Attempt to Answer the Question: «Is the Human Race Continually Improving?»”, *Political Writings*, trad. de H. B. Nisbet, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 189: “[T]his will mean that the state too will reform itself from time to time, pursuing evolution instead of revolution, and thus will make continuous progress”.

² Véase Torre, Juan de la, *Guía para el estudio del derecho constitucional mexicano*, México, Tip. de J. V. Villada, 1886. Le agradezco a José Barragán Barragán el haberme remitido a esta *Guía*, misma que me permitió esclarecer una cuestión sobre una reforma constitucional que a final de cuentas sirvió de fundamento para que el Congreso pudiera autorizar al Ejecutivo a expedir los Códigos de Comercio y de Minería. Véase *infra*, nota 15.

que toda Constitución es el producto o el resultado de una revolución económica, política y social que ha sido institucionalizada en lo jurídico, sino que solamente pretendemos enfatizar que toda Constitución es, a la vez, la actividad o el proceso que permite y propicia la constante evolución jurídica de un Estado, a partir de la reforma de sus arreglos institucionales.

Aun cuando nos referiremos brevemente al contexto histórico en el cual apareció la Constitución de 1857 y a las principales aportaciones contenidas en su texto original, el objetivo central es tanto analizar y sistematizar sus reformas constitucionales como identificar cuál es su legado y, por último, reflexionar sobre su cambio y permanencia al día de hoy. Al respecto, consideramos oportuno traer a colación el artículo 16 de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: *“Tout société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution”*.

Lo anterior sirve para evidenciar que la doble finalidad de una Constitución es garantizar los derechos y determinar la separación de poderes, y además para ilustrar que dichas funciones no se agotan en el momento de establecer una Constitución como producto o resultado de una revolución sino que más bien requieren ser fruto de una Constitución como actividad o proceso que permite y propicia la evolución en busca del mejor arreglo constitucional.

Antes de concluir esta introducción, sólo falta precisar que las reformas constitucionales las contabilizaremos a partir de sus respectivos decretos de reforma, con lo cual especificamos un criterio. Cabe clarificar que, en este caso, incluimos no solamente los decretos de reforma constitucional, propiamente considerados, con fundamento en el artículo 127 de la Constitución de 1857, sino además aquellos decretos que por su naturaleza impactan, *i. e.* reforman, materialmente el texto constitucional con independencia de su denominación, al decretarse por el presidente con amplias facultades extraordinarias concedidas por el Congreso o por este último pero con fundamento en la fracción III del artículo 72. Así mismo, estimamos oportuno advertir que plasmamos las reformas en sus términos originales y resaltamos las mismas con cursivas.

De igual forma, incorporamos al final, como apéndice, un cuadro sinóptico que complementa el análisis y la sistematización que realizaremos. También es conveniente esclarecer que agrupamos las reformas en ejes temáticos y las presentamos en el orden tal como aparecieron, sin

ningún afán de jerarquizar las mismas. Esto último será tarea del apartado relativo al legado jurídico-constitucional, en el cual comentaremos las tres reformas más representativas, a saber: 1) la separación Iglesia y Estado; 2) la restauración del Senado: fortalecimiento del bicameralismo y del federalismo, y 3) la prohibición absoluta de la reelección del presidente de la República. Por último, a modo de conclusión, formularemos un comentario general acerca del cambio y de la permanencia, así como uno específico sobre cada una de las reformas anteriores con el objeto de mantener —y hasta recuperar— su viabilidad.

II. CONSTITUCIÓN DE 1857

1. *Contexto histórico*

Ante el descontento generalizado por la dictadura de Antonio de Padua María Severino López de Santa Anna y Pérez de Lebrón,³ quien había abolido la Constitución federal de 1824 y gobernaba con las Siete Leyes Constitucionales de orientación centralista, e incluso por vía de un decreto constitucional se hacía llamar Su Alteza Serenísima, Juan Álvarez e Ignacio Comonfort proclamaron el Plan de Ayutla, el 1o. de marzo de 1854. El documento contemplaba la necesidad de formar un frente nacional para derrocar al gobierno dictatorial. En resumen, su objeto era: 1) la destitución del dictador; 2) el nombramiento de una presidencia interina de corte liberal, y 3) la convocatoria a un Congreso Constituyente que redactaría una nueva Constitución para el país.

Al Plan se adherieron Ponciano Arriaga, Benito Juárez, Melchor Ocampo y otros liberales desterrados que radicaban en los Estados Unidos de América, con lo cual inicia la Revolución de Ayutla. Entre los ex-

³ Para muestra del sentimiento del pueblo sobre Santa Anna, basta una adivinanza como botón:

*Es Santa, sin ser mujer
es Rey, sin cetro real
es hombre, mas no cabal
y sultán, al parecer
Que vive debemos creer
aunque parte en el sepulcro está
y parte dándonos guerra
¿será cosa de la tierra
o que cosa será?*

cesos de la dictadura de López de Santa Anna que más se citan estaba el de impulsar, ante la bancarrota de su gobierno, el cobro de un impuesto por el número de ventanas, así como los privilegios de la Iglesia que concentraba la riqueza en manos muertas, y ya en plena guerra civil, para recaudar más fondos, el de elevar los impuestos y las alcabalas, *i.e.*, aduanas interiores, un viejo resabio de la organización colonial que impedía la modernización del país, y virtualmente lo tenían fragmentado en pequeños feudos dominados por caciques locales.

Frente a la imposibilidad de reprimir la insurrección por parte del llamado *Napoleón del Oeste*, la rebelión se extendió por todo el país y el descontento de la aristocracia no se hizo esperar, al grado que los conservadores se pronunciaron por la instauración de la monarquía y comenzaron las gestiones que culminarían con el establecimiento del Segundo Imperio Mexicano. Desgastada la figura del “Quince Uñas” y agotado los recursos de su gobierno, éste decidió abandonar el país y se embarcó hacia el Caribe. Los conservadores fingieron adhesión al Plan de Ayutla y nombraron, conforme al mismo, una Junta de Representantes y un presidente interino que, ante los avances de la columna liberal, duró solamente 28 días en el cargo.

Al triunfo de la causa revolucionaria, los liberales ya en control nombraron una Junta de Representantes, con Valentín Gómez Farías a la cabeza, designaron como presidente interino a Álvarez, quien en calidad de presidente, nombró su gabinete, convocó al Congreso Constituyente “para constituir a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular”, y promulgó la Ley Juárez que suprimió los tribunales especiales y modificó el sistema de fueros, tanto el eclesiástico como el militar. Ya durante la presidencia sustituta de Comonfort, dicho Congreso Extraordinario se reunió en la ciudad de México e inició sus funciones el 1o. de febrero de 1856 y un año más tarde, el 5 de febrero de 1857, fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

2. *Texto original*

La Constitución de 1857 tiene el gran mérito de reorganizar el país, sobre todo, al consagrar en su artículo 39 la soberanía nacional: “La so-

⁴ Véase Trueba Urbina, Alberto, *La Cámara de Diputados donde nació la Constitución de 1857 y su texto original*, México, Porrúa, 1957; y Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, SEP, 1980.

beranía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno”.

Así mismo, por una parte, para garantizar los derechos humanos, en su artículo 1o., establece: “El pueblo mexicano *reconoce*, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara: que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución”.

En este sentido, la Constitución de 1857 amplía la protección y regulación de las garantías y derechos al reconocer, entre otros, que en la República todos nacen libres y los esclavos que pisen el territorio recobran, por ese solo hecho, la libertad y tiene derecho a la protección de las leyes (artículo 2); la enseñanza es libre (artículo 3); la libertad de profesión, industria o trabajo (artículos 4 y 5), de expresión (artículo 6), de escribir y publicar, así como de imprenta (artículo 7), de tránsito (artículo 11); derecho de petición y de asociación o reunión, pero en materias políticas solamente lo pueden ejercer los ciudadanos de la República (artículos 8 y 9); derecho de poseer y portar armas (artículo 10); prohibición de títulos nobiliarios, prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12), de leyes privativas y tribunales especiales, así como de fueros, con la única excepción del de guerra (artículo 13); prohibición de retroactividad de la ley y principio de legalidad (artículo 14); prohibición para celebrar tratados para la extradición de reos políticos y delincuentes del orden común que hayan tenido la condición de esclavos en donde cometieron los delitos, así como aquellos convenios o tratados que alteren las garantías o derechos que la Constitución otorga al hombre y al ciudadano (artículo 15); debido proceso legal y garantía de audiencia (artículo 16); prohibición de la pena de prisión por deudas de carácter puramente civil y de la violencia para ejercer un derecho, garantía de acceso a la justicia gratuita y, en consecuencia, abolición de las costas judiciales (artículo 17); libertad bajo fianza (artículo 18); término constitucional de tres días para justificar la detención con prisión (artículo 19); garantías del acusado (artículo 20); aplicación de las penas reservadas a la autoridad judicial (artículo 21); prohibición de penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales (artículo 22); abolición de la pena de muerte para delitos políti-

cos y creación del régimen penitenciario (artículo 23); prohibición en los juicios criminales de más de tres instancias y de ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 24); privacidad de la correspondencia (artículo 25); limitación en tiempos de paz y regulación en tiempos de guerra de lo que militares pueden exigir de civiles como servicios (artículo 26); derecho de propiedad y expropiación solamente por causa de utilidad pública y previa indemnización, y limitación al derecho de propiedad de las corporaciones civiles o eclesiásticas (artículo 27); prohibición de los monopolios (artículo 28); y suspensión de garantías (artículo 29).

Por otra parte, para determinar la separación de poderes, en su artículo 40, estipula: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Así, en el artículo 42, se aclara que “El territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la Federación, y además el de las islas adyacentes en ambos mares”. Y en el siguiente numeral se precisa:

Las partes integrantes de la Federación, son: los Estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo-León y Coahuila, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Valle de México, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Territorio de la Baja California.

Al igual que el artículo 60. de la Constitución de 1824, el numeral 50 de la de 1857 confirma la división de poderes: “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Sin embargo, ésta, a diferencia de aquélla, agregó una prohibición de gran relevancia: “Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.

A diferencia de la Constitución de 1824 que en su artículo 70. deposita el supremo Poder Legislativo en un congreso general, dividido en dos cámaras: una de senadores y otra de diputados, la de 1857 en el numeral 51, deja atrás el bicameralismo e instaura el unicameralismo al depositar “el ejercicio del supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”.

Así mismo, al igual que la de 1824, la cual en su artículo 74 “deposita el supremo Poder Ejecutivo de la federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos” la de 1857 en

el numeral 75 hace lo propio. Sin embargo, la Constitución de 1824, de un lado, preveía en su artículo 75 que habría también un vicepresidente en quien recaerían todas las facultades y prerrogativas del presidente en caso de imposibilidad física o moral del mismo y, del otro, proveía en su numeral 77 que “El presidente no podrá ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones”. En cambio, la Constitución de 1857 suprimió la figura del vicepresidente y señaló en su artículo 79 que en las faltas tanto temporales como absolutas del presidente de la República entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia, así mismo se limitó a señalar en el numeral anterior que el presidente “durará en su encargo cuatro años” sin decir nada acerca de la permisión o prohibición de su reelección, inmediata o mediata.

De la misma forma que la Constitución de 1824 señalaba en su artículo 123 que “El Poder Judicial residirá en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito” y en el siguiente numeral precisaba que la Corte se compondría de “once ministros distribuidos en tres Salas y de un fiscal” la de 1857 depositó en su artículo 90 “el Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito”, pero a diferencia de la de 1824 agregó en el numeral 91 que la Corte se compondrá además de los “11 ministros propietarios” y del “fiscal” de “cuatro (ministros) supernumerarios” y de “un procurador general”.

3. *Reformas constitucionales*

Durante 60 años, desde su entrada en vigor hasta 1917, la Constitución de 1857 fue adicionada o modificada por 34 Decretos de Reforma Constitucional,⁵ a razón de 0.56 reformas por año, o sea poco más de una reforma por cada dos años de vigencia. Del total de las reformas, tres fueron decretos del Ejecutivo, en uso de amplias facultades; tres decretos del Congreso, con fundamento en el artículo 72, fracción III de la carta magna: “Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siempre que lo pida una población de ochenta mil habitantes, justificando tener los elementos necesarios para proveer á su existencia políti-

⁵ Véase *infra* “V. Apéndice: Decretos de Reforma a la Constitución de 1857”.

ca. Oirá en todo caso á las legislaturas de cuyo Territorio se trate, y su acuerdo solo tendrá efecto, si lo ratifica la mayoría de las legislaturas de los Estados”.

Y, 28 Decretos del Congreso, propiamente de reforma constitucional, a razón de 0.46 por año, menos de uno por cada dos años, con fundamento en el artículo 127 de la Constitución.⁶

La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas.

A continuación, agrupamos las reformas en 10 ejes temáticos, en el orden en que aparecieron:

A. *Prohibición de alcabalas y aduanas interiores, así como adopción de otras medidas aduanarías y arancelarias*

Aunque el artículo 124 de la Constitución de 1857 ordenaba que “Para el día 1o. de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República”, en sendos decretos de Juárez, primero, en calidad de presidente interino constitucional y en uso de amplias facultades, éste reiteraba al concluir la Guerra de Reforma, el 24 de enero de 1861: “*El día 1o. de enero de 1862 cesará en toda la República el cobro de las alcabalas por los efectos nacionales*” (Decreto núm. 1) y después, ya como presidente constitucional, pero con las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión, al iniciar la guerra extranjera, conocida como Segunda Guerra de Intervención Francesa, el 14 de abril de 1862, decreta “*Se reestablecen por ahora las alcabalas en los Estados de la República donde no las haya actualmente*” (Decreto núm. 2).

⁶ De aquí en adelante todos los decretos de reforma constitucional son expedidos por el Congreso, con fundamento en el artículo 127 y previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, salvo indicación en contrario.

Durante la presidencia de Manuel González, el artículo 124 de la Constitución de 1857 fue modificado en dos ocasiones por sendos decretos del Congreso, primero, en el del 17 de mayo de 1882, se prescribía: “*Para el día 1o. de diciembre de 1884 á más tardar, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el Distrito y territorio de la Federación, y en los estados que no las hayan suprimido*” (Decreto núm. 10) y luego, en el del 26 de noviembre de 1884, se ampliaba la fecha: “*Para el día 1o. de diciembre de 1886*” (Decreto núm. 16). A partir de esta última fecha, quedarían definitivamente abolidas las alcabalas y las aduanas interiores que, como dijimos antes, eran un viejo vicio de la Colonia que impedían la modernización del país, y virtualmente lo tenían fragmentado en cacicazgos locales.

Ya en las presidencia de Porfirio Díaz, el artículo 124 sería reformado dos veces más por decretos del Congreso: 1) el 22 de noviembre de 1886, para establecer una prohibición: “*Los estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior*” y, una permisón: “*Sólo el gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales é interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero*”, entre otras medidas (Decreto núm. 18), y 2) el 1o. de mayo de 1896, para con una mejor técnica incluir la prohibición a los estados, junto con otras más, en el artículo 111 y, reformular, en el numeral 124, la permisón (Decreto núm. 22):

Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen ó exporten, ó que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir por motivos de seguridad ó de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 111.

B. Erección de estados y prohibiciones a los mismos

La Constitución de 1824 contemplaba 19 estados, cuatro territorios y adelantaba que una ley constitucional fijaría la naturaleza de Tlaxcala. Así, ante la pérdida de Texas —que formaba, junto con Coahuila, uno— y de los

territorios de la Alta California y de Santa Fe de Nuevo México, con la erección en estados de Aguascalientes, Colima, Guerrero, Tlaxcala, y Valle de México,⁷ así como la unión de Coahuila a Nuevo León⁸ y la separación de Sinaloa y Sonora, la Constitución de 1857 consideraba como partes integrantes de la federación a 24 estados y tan sólo un territorio.

En el último de sus decretos que implican una reforma material a la Constitución, Juárez en uso de amplias facultades y previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, el 29 de abril de 1863: “*ratifica la erección del estado de Campeche*” (Decreto núm. 3).⁹ En sucesivos Decretos del Congreso, con fundamento en el artículo 72, fracción III, pero todavía bajo la presidencia del Benemérito de las Américas, se erigieron tres estados más: el 18 de noviembre de 1868, “*el estado de Coahuila, con el nombre de: «Coahuila de Zaragoza»*”, con independencia de Nuevo León (Decreto núm. 4); el 15 de enero de 1869, “*el estado de Hidalgo*”, con una porción del antiguo Estado de México (Decreto núm. 5) y, el 16 de abril de ese mismo año, “*el estado de Morelos*”, con una porción del antiguo Estado de México (Decreto núm. 6). Finalmente, con sendos Decretos del Congreso que reformaron el artículo 43, se reconoció: el 12 de diciembre de 1884, “*el Territorio... de Tepic*”, formado con el 7o. Cantón del Estado de Jalisco (Decreto núm. 17) y el 24 de noviembre de 1902, “*el Territorio... de Quintana Roo*” (Decreto núm. 30).

En lo referente a prohibiciones a los estados, contenidas originalmente en el artículo 111 de la Constitución de 1857:

I. Celebrar alianza, tratado ó coalición con otro Estado, ni con potencias extranjeras. Exceptúase la coalición, que pueden celebrar los Estados fronterizos, para la guerra ofensiva ó defensiva contra los bárbaros;

⁷ El estado del Valle de México se formará del territorio que comprendía el Distrito Federal, pero su erección sólo tendrá efectos cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar. *Cfr.* artículo 46 de la Constitución de 1857.

⁸ *Cfr.* artículo 47 de la Constitución de 1857.

⁹ Lo curioso del caso es que conforme a lo previsto por el artículo 127, relativo a las reformas a la Constitución, entre sus requisitos estaba la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados, pero conforme al numeral 43, al haber veinticuatro estados (y un territorio) la mayoría que se requería era de 13 estados y no de 12 como ocurrió en realidad, al ser aprobada por las legislaturas de los estados de Aguascalientes, Colima, Chiapas, Durango, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas. *Cfr.* Dublán, Manuel y Lozano, José María, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, México, 1878, t. IX, p. 613.

- II. Expedir patentes de corso ni de represalias; y,
- III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, ni papel sellado.

Éstas fueron adicionadas por decretos del Congreso que reforman dicho numeral en dos ocasiones. De un lado, con el decreto ya referido del 1o. de mayo de 1896, para incluir en la fracción III la emisión de “estampillas” —junto al papel moneda y al papel sellado— y adicionar, como decíamos, con mejor técnica legislativa, cuatro fracciones más (Decreto núm. 22):

- IV. Gravar el tránsito de personas ó cosas que atraviesen su territorio.*
- V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada á su territorio, ni la salida de él, á ninguna mercancía nacional ó extranjera.*
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales ó extranjeros, con impuestos ó derechos cuya exacción se efectúe por aduanas locales, requiera inspección ó registro de bultos ó exija documentación que acompañe á la mercancía.*
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes ó disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos ó requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales ó extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, ó ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.*

Segundo, con el decreto del 18 de diciembre de 1901, para adicionar otra fracción (Decreto núm. 29):

- VIII. Emitir títulos de la Deuda Pública, pagaderos en moneda extranjera ó fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, ó contraer obligaciones en favor de sociedades ó particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos ó bonos al portador ó transmisibles por endoso.*

C. Incorporación de las Leyes de Reforma y restauración del Senado

Las dos reformas a la Constitución de 1857, consideradas por muchos como las más trascendentales tuvieron lugar durante la presidencia de Sebastián Lerdo de Tejada, cuando el Séptimo Congreso Constitucional finalmente confirmó, en el decreto del 25 de septiembre de 1873, la incorporación de las Leyes de Reforma (Decreto núm. 7) y, en el del 6 de noviembre del año siguiente, la restauración del Senado (Decreto núm. 8).

Por una parte, con la primera se adicionan cinco puntos relativos a la separación Iglesia-Estado:

1. *El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes, estableciendo ó prohibiendo religion alguna.*

2. *El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.*

3. *Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.*

4. *La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.*

5. *Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales sin la justa retribucion y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve á efecto ningún contrato, pacto ó convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso. La ley en consecuencia no reconoce Ordenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación ú objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitir convenio en que el hombre pacte su proscricion ó destierro.*

Es oportuno destacar que este último punto se incluyó en el artículo 5o. de la Constitución de 1857, mismo al que nos referiremos más adelante, y es el antecedente más directo e inmediato de la expulsión de un grupo de jesuitas y de las hermanas de la caridad.

Por otra parte, con la segunda se modifican una infinidad de numerales (51-52, 57-62, 64-67, 69-74, y 103-105) cuyo objetivo era depositar el Poder Legislativo de la nación en “*un congreso general que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores*” (artículo 51). Así, considera que los diputados son “*representantes de la nación, electos en su totalidad, cada dos años, por los ciudadanos mexicanos*” (artículo 52) en tanto que los senadores son representantes de *cada estado* y del *Distrito Federal*, dos por cada uno, electos por cuatro años y renovados por mitad cada bienio (apartados A y B, artículo 58).

Es decir, se procede a actualizar y ajustar las reglas aplicables a un Congreso bicameral en lugar de unicameral: 1) calificación de cada cámara de las elecciones de sus miembros (artículo 60); 2) dos periodos de sesiones ordinarias, el primero prorrogable hasta por treinta días útiles y el segundo hasta por quince días (artículo 62), y 3) el carácter de ley o decreto de toda resolución del Congreso (artículo 64).

Así mismo, por un lado, asimila a diputados y senadores: 1) sus cargos son incompatibles con cualquier comisión o empleo de la Unión por el que se disfrute sueldo (artículo 57); 2) tampoco pueden aceptar ninguna comisión ni empleo de nombramiento del Ejecutivo federal, por el cual se disfrute sueldo, sin licencia previa de la cámara respectiva (artículo 58); 3) son inviolables por sus opiniones manifestadas en el desempeño de sus encargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas (artículo 59); 4) el derecho de iniciar leyes o decretos compete a ambos (fracción II, artículo 65), y 5) son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio del mismo (artículo 103).

Por otro lado, distingue a ambos: 1) para ser senador se requieren las mismas calidades que para ser diputado, excepto la de la edad, que será de 30 años cumplidos el día de la apertura de las sesiones, en lugar de 25 años (apartado C, artículo 58); 2) para abrir sus sesiones se requiere la concurrencia, en la Cámara de Senadores, de dos terceras partes, y en la de diputados de más de la mitad del número total (artículo 61); 3) en el caso de los delitos del fuero común, la cámara de representantes, *i.e.* los diputados, erigida en gran jurado declarará por mayoría de votos si ha lugar o no a proceder contra el acusado (artículo 104), y 4) para los delitos oficiales conocerá la Cámara de Diputados como jurado de acusación y la de Senadores como jurado de sentencia (artículo 105).

Por último, reglamenta el procedimiento legislativo, incluida la discusión y aprobación de leyes sucesivamente por ambas cámaras (artículos 66 y 67, y 70 y 71), así como el proyecto de presupuestos del año próximo y las cuentas del anterior (artículo 69); y regula las facultades del Congreso, tales como las facultades exclusivas tanto de la Cámara de Diputados (apartado A, del artículo 72) como del Senado (apartado B, artículo 72), las que cada una de las cámaras puede sin la intervención de la otra ejercer (apartado C, artículo 72), y las de la comisión permanente (artículos 73 y 74).

D. Atribución de facultades al Congreso de la Unión

Desde el reestablecimiento del Senado en 1874, el Congreso de la Unión vio adicionadas o modificadas sus facultades contenidas en el artículo 72, en varias ocasiones. En seguida mencionamos solamente aquellas reformas que por su naturaleza son *independientes*, es decir, que alteran dichas facultades de manera directa e inmediata sin requerir de otra

reforma; y aquellas que son *dependientes*, esto es, que se reforman de modo indirecto y mediato como consecuencia de otra reforma, las analizaremos al interior de éstas:

1) En el decreto del 2 de junio de 1882, la fracción XXVI “*Para conceder premios y recompensas por servicios prestados á la patria ó á la humanidad, y privilegios por tiempo ilimitado á los inventores ó perfeccionadores de alguna mejora*” fue reformada para mantener la primera parte en idénticos términos como facultad del Congreso en ese artículo y para incluir la segunda parte casi en los mismos términos, pero ya limitados, como facultad del presidente en el numeral 85, como una fracción nueva: “*XVI. Conceder privilegios exclusivos por el tiempo limitado y con arreglo á la ley respectiva, á los descubridores, inventores ó perfeccionadores de algún ramo de industria*” (Decreto núm. 11).

2) En el decreto del 31 de octubre de 1901, la fracción VI fue modificada para precisar que el Congreso tiene facultad “*Para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios*”, en lugar de la facultad afectada de vaguedad “*Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios*”, al tiempo que suprime la segunda parte relativa a que dicho arreglo se tendría por base “*el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales*” (Decreto núm. 27).

3) En el decreto del 20 de junio de 1908, la fracción XXII “*Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos*” fue adicionada para incluir como segunda parte “*para definir, determinar cuáles son las aguas de jurisdicción federal y expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas*” (Decreto núm. 32).

4) En el decreto del 12 de noviembre de 1908, la fracción XXI “*Para dictar leyes sobre nacionalización, colonización y ciudadanía*” fue modificada para quedar en otros términos al reordenar las existentes e incluir un par de materias: “*Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República*” (Decreto núm. 33).

E. Reelección o no del presidente de la República (y de los gobernadores de los estados)

En lo que es un gran hito en nuestra historia jurídico-constitucional, la Constitución de 1857, en su texto original, disponía: “El presidente entrará á ejercer sus funciones el primero de diciembre, y durará en su en-

cargo cuatro años”. Lo anterior, sin decir nada acerca de su reelección y mucho menos de la prohibición de la misma. No obstante, el 5 de mayo de 1878, durante la primera presidencia de Porfirio Díaz, el Congreso decretó, de un lado, en la segunda parte del artículo 78, la incorporación de la prohibición de la reelección del presidente para el periodo inmediato:¹⁰ “El presidente entrará á ejercer su encargo el 1o. de diciembre, y durará en él cuatro años, *no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupará la presidencia por ningun motivo sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones*”.

Y, del otro, en el numeral 109 que ya de por sí imponía: “Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo y popular”, incluyó que éstos “*determinarán... los términos en que queda prohibida la reelección de sus gobernadores*” (Decreto núm. 9).

Ahora bien, en menos de una década, el Congreso comenzó la marcha atrás al admitir con el decreto del 21 de octubre de 1887, durante la segunda presidencia de Díaz, en el mismo artículo 78, la reelección del presidente para el “periodo constitucional inmediato”, al señalar: “El presidente entrará á ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él cuatro años, *pudiendo ser reelecto para el periodo constitucional inmediato; pero quedará inhábil en seguida para ocupar la presidencia por nueva eleccion, á no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones*”.

Y, en el 109, la posibilidad de que los estados establezcan “*en sus respectivas Constituciones la reelección de los gobernadores*” (Decreto núm. 19).

Y, tres años más tarde, completó el giro de 360°, en el decreto del 20 de diciembre de 1890, al regresar el artículo 78 a sus términos originales de silencio sobre la reelección y su prohibición (Decreto núm. 20): “El presidente entrará a ejercer *sus funciones el 1o. de diciembre y durará en su encargo cuatro años*”.

En este orden de ideas, una vez que estalla la Revolución Mexicana, el 20 de noviembre de 1910, y que Díaz se ve forzado u obligado a re-

¹⁰ Cabe recordar que con anterioridad Díaz se había pronunciado en contra de la eventual reelección de Sebastián Lerdo de Tejada al proclamar el Plan de Tuxtepec, el 10 de enero de 1876; luego lo reformaría el 21 de marzo con el Plan de Palo Blanco, para incluir el lema de la “No reelección” como su manifiesto político y levantarse en armas contra Lerdo, tal y como se había levantado en 1871 contra la reelección de Juárez cuando había lanzado el Plan de la Noria.

nunciar el 25 de mayo de 1911, Francisco I. Madero, en su calidad de presidente constitucional desde el 6 de noviembre de ese mismo año, promulgaría el 27 de ese mismo mes y año, un nuevo decreto del Congreso, el cual constituye la última reforma a la Constitución de 1857. Con este decreto se reintroduce la prohibición absoluta de la reelección del presidente y del vicepresidente,¹¹ así como otras prohibiciones, al ordenar en su artículo 78 (Decreto núm. 34):

El presidente y el vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1o. de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos.

El presidente nunca podrá ser electo vicepresidente. El vicepresidente no podrá ser electo presidente para el periodo inmediato.

Tampoco podrá ser electo presidente ni vicepresidente el secretario del Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones.

Y, en el artículo 109:

Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular. El periodo para el cargo de gobernador no podrá exceder de seis años. Son aplicables a los gobernadores de los estados y a los funcionarios que los substituyan, las prohibiciones que para el presidente, el vicepresidente y el presidente interino de la República establece respectivamente el artículo 78.

F. Sustitución de faltas temporales y absolutas del presidente de la República

Como es sabido, la Constitución de 1857 en su artículo 79 establecía que en el caso de faltas temporales y absolutas del presidente de la República, entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia, y en tal calidad tanto Juárez como Lerdo accedieron a la presidencia de la República en sustitución de Comonfort y de Juárez, respectivamente. Así mismo, el numeral 80 preveía que se procediera a una nueva elección y que el electo ejerciera sus funciones hasta el día último de noviembre del cuarto año siguiente al de su elección; el 82 preveía que si para el 1o. de diciembre la elección no estuviere hecha y publica-

¹¹ La figura del vicepresidente fue incluida, como veremos un poco más adelante, con el Decreto del 6 de mayo de 1904.

da, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará el antiguo y el Poder Ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la Corte.¹²

De esta manera, durante la presidencia de Manuel González, estos numerales fueron modificados por decreto del 3 de octubre de 1882 para señalar, en el artículo 79, que en sustitución del presidente de la República —en lugar del presidente de la Suprema Corte de Justicia— entrará a ejercer el cargo “*el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente ó vicepresidente del senado ó la comisión permanente en los periodos de receso, durante el mes anterior á aquel en que ocurran dichas faltas*”; en el 80, que el cómputo de su periodo se hará “*desde el 1o. de diciembre del año anterior de su elección*” y, en el 82, que a falta de la elección de presidente o si el electo no pudiera entrar en el ejercicio de sus funciones, se procederá en los mismos términos del artículo 79 (Decreto núm. 12).

Con el decreto del 24 de abril de 1896, el artículo 79 fue modificado para establecer en su fracción I que en las faltas absolutas y temporales del presidente de la República, con excepción de la que proceda de licencia, “*se encargará... del Poder Ejecutivo el secretario de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere ó estuviere impedido, el secretario de Gobernación*”; y para estipular en sus fracciones II a X, las reglas y procedimientos mediante los cuales el Congreso nombrará un presidente sustituto en las faltas absolutas y un presidente interino en las faltas temporales (Decreto núm. 21).

En consecuencia, con este mismo decreto el artículo 72, relativo a las facultades del Congreso, fue adicionado con dos fracciones más:

¹² Ante las irregularidades en la reelección de Lerdo para un segundo periodo que debía comenzar el 1o. de diciembre de 1876 y concluir el 30 de noviembre de 1880, José María Iglesias, en su calidad de presidente de la Suprema Corte, desconoce la elección y proclama el 26 de octubre de 1876 que por ministerio legal le correspondía a él la presidencia interina de la República y convocar a nuevas elecciones. No obstante, con pretensiones análogas, Díaz se designa jefe del ejército restaurador y vence al general Alatorre, comandante de las tropas lerdistas, en la batalla de Tecuac, el 16 de noviembre de 1876, para ocupar con posterioridad la capital y tomar posesión como presidente provisional el 26 del mismo mes. A finales de ese año, Díaz deja el gobierno en manos de Juan N. Méndez, para que mientras él coordina las operaciones militares para atacar y derrotar a Iglesias, éste organice las elecciones, en las cuales el propio Porfirio resulta electo presidente constitucional, a partir del 5 de mayo de 1877, para el periodo que concluye en 1880; reelecto en 1884 y reformado el texto constitucional, permanece en la presidencia de la República hasta el 25 de mayo de 1911.

XXXI. Para nombrar, funcionando al efecto ambas Cámaras reunidas, un presidente de la República, ya con el carácter de sustituto, ya con el de interino, en las faltas absolutas ó temporales del presidente constitucional. Asimismo la tiene para reemplazar en los respectivos casos y en igual forma, tanto al sustituto como al interino, si éstos á la vez faltaren.

XXXII. Para calificar y decidir sobre la solicitud de licencia que hiciere el presidente de la República.

De esta forma, al incorporarse esta última atribución como facultad del Congreso, la fracción II del apartado A “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados” al quedar: “*Calificar y decidir sobre las renunciaciones del presidente de la República y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia*”.

Además, con este mismo decreto, fue actualizada la fórmula para, en lugar de *jurar*, lo cual era una clara reminiscencia de la influencia de la Iglesia antes de la Reforma, *protestar* el cargo de presidente de la República,¹³ al modificar el artículo 83:

El presidente, al tomar posesión de su encargo, *protestará* ante el Congreso, *bajo la fórmula que sigue*:

“Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: guardar y hacer guardar, sin reserva alguna, la Constitución de 1857, con todas sus adiciones y reformas, las leyes de Reforma y las demás que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión”.

Queda exceptuado de este requisito el secretario del Despacho que se encargue provisionalmente, en su caso, del Poder Ejecutivo.

Finalmente, con el decreto del 6 de mayo de 1904, no sólo se incorpora junto al *presidente* la figura del *vicepresidente* de la República, sino también se le encarga a éste sustituir a aquél cuando no se presente el día designado por la ley a tomar posesión de su encargo, cuando ocurra su falta absoluta o se le conceda licencia para separarse de sus funciones (artículo 80). No obstante, subsiste la disposición en el artículo 81 de que en caso de que no se presentaren al comenzar el periodo constitucional ambos, o a falta de ambos, se encargará el Poder Ejecutivo en calidad

¹³ Agradezco a Héctor Fix-Zamudio y a Diego Valadés sendas discusiones sobre la importancia y trascendencia del cambio de jurar a protestar, en el contexto de la separación Iglesia-Estado, posterior a la Guerra de Reforma.

de presidente interino al “secretario *del Despacho* de Relaciones Exteriores, y si no lo hubiere ó estuviere impedido, *uno de los demás secretarios, siguiendo el orden de la ley que establezca su número*” (Decreto núm. 31).¹⁴

En este mismo decreto, se establece que el presidente y el vicepresidente entrarán a ejercer sus funciones el 1o. de diciembre y durarán en su cargo seis años (artículo 78) y que ambos serán electos el mismo día. Así mismo, estipula que al vicepresidente le corresponde ser el presidente nato del Senado, con voz, pero sin voto, salvo el caso de empate (artículo 79).

G. Protección y regulación de los derechos humanos

La Constitución de 1857 consagró la garantía de los derechos humanos al reconocer la existencia de ciertos derechos (naturales), mismos que la Constitución hace suyos, asimismo exige a las autoridades el deber de respetar los derechos que otorga, lo cual daría lugar a la fórmula adoptada por la Constitución de 1917.

Así, en su texto original, la Constitución de 1857, instaura en su artículo 7o. la libertad de imprenta:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza á los autores ó impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto á la vida privada, á la moral y á la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena.

Empero, con el decreto del 15 de mayo de 1883, se modificó la última parte para que la jurisdicción recayera en los tribunales establecidos: “Los delitos que se cometan *por medio de la imprenta*, serán juzgados *por los tribunales competentes de la Federación ó por los de los Estados*,

¹⁴ Es con fundamento en este artículo, ante la renuncia de Díaz y de su vicepresidente Ramón Corral, desde París, el encargado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, acepta la presidencia de la República el 26 de mayo de 1911; y que ante el asesinato del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, el entonces titular de dicha Secretaría, Pedro Lascuráin asume la presidencia durante 45 minutos, tiempo suficiente para nombrar a Victoriano Huerta como su secretario de Gobernación, quien a final de cuentas se apodera de la presidencia, tras la decena trágica.

los del Distrito federal y territorio de la Baja California, conforme á su legislacion penal" (Decreto núm. 13).

De igual forma, instituye en su artículo 5o. la libertad de trabajo:

Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningun contrato que tenga por objeto la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educacion ó de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripcion ó destierro.

Como ya lo adelantamos, con el decreto del 25 de septiembre de 1873, al incorporar las *Leyes de Reforma*, este numeral fue reformado y adicionado (Decreto núm. 7):

Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales sin la justa retribucion y sin su pleno consentimiento. *El Estado* no puede *permitir* que se lleve á efecto ningun contrato, *pacto ó convenio* que tenga por objeto el *menoscabo*, la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso. *La ley en consecuencia no reconoce Ordenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominacion ú objeto con que pretendan erigirse.* Tampoco puede *admitir* convenio en que el hombre pacte su proscripcion ó destierro.

No obstante, con el decreto del 10 de junio de 1898, se adicionan algunas excepciones a la justa retribución y pleno consentimiento para la prestación de trabajos personales, y se actualiza la redacción (Decreto núm. 23):

Nadie puede ser obligado á prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, *salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial. En cuanto á los servicios públicos, sólo podrán ser en los términos que establezcan las leyes respectivas, obligatorio el de las armas, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado.* El Estado no puede permitir que se lleve á efecto *ningún* contrato, pacto ó convenio, que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida ó el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación ó de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce *órdenes* monásticas, ni puede permitir su establecimiento,

cualquiera que sea la denominación ú objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede *admitirse* convenio en que el hombre pacte su *proscripción* ó destierro.

En este mismo decreto, de un lado, se adiciona una nueva fracción segunda al artículo 31, con lo cual la vieja fracción segunda se convierte en tercera:

Es obligación de todo mexicano:

I. Defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos é intereses de su patria.

II. *Prestar sus servicios en el Ejército ó Guardia Nacional, conforme á las leyes orgánicas respectivas.*

III. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Y, del otro, se sustituye la conjunción “y” que también sirve de disyunción, por la conjunción “o” y se adiciona la parte final de la cuarta fracción del numeral 35:

Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares.

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo ó comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

IV. Tomar las armas en el Ejército ó Guardia Nacional, para la defensa de la República ó sus instituciones, *en los términos que prescriban las leyes.*

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

En otro orden de ideas, como vimos, la Constitución de 1857, en el texto original de su artículo 23, reconocía que para la abolición de la pena de muerte era necesario crear el sistema penitenciario, pero señalaba que ésta quedaba abolida para los delitos políticos y que únicamente podría aplicarse en unos cuantos supuestos:

Para la abolicion de la pena de muerte queda á cargo del poder administrativo el establecer, á la mayor brevedad, el régimen penitenciario. Entretanto, queda abolida para los delitos políticos, y no podrá extenderse á

otros casos más que al traidor á la patria en guerra extranjera, al salteador de caminos, al incendiario, al parricida, al homicida con alevosía, premeditacion ó ventaja, á los delitos graves del órden militar y á los de piratería que definiere la ley.

Con el establecimiento del sistema penitenciario, el órgano o poder revisor de la Constitución, en el decreto del 14 de mayo de 1901, procede a suprimir la primera parte y a actualizar los supuestos, no sólo al incluir el caso del plagiario sino también al reordenarlos, para quedar como sigue (Decreto núm. 25):

Queda abolida la pena de muerte para los delitos políticos. En cuanto á los demás, sólo podrá imponerse al traidor á la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación ó ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y á los reos de delitos graves del orden militar.

Con otro decreto, fechado el mismo día, actualiza en el segundo párrafo del artículo 27, las limitaciones al derecho de propiedad, de las corporaciones e instituciones eclesiásticas o religiosas y de las civiles, y adiciona un tercer párrafo (Decreto núm. 26):

Las corporaciones é instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración ú objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección ó administración de aquéllas ó de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio ú objeto de dichas corporaciones é instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir ó administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones é instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestas sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, para con sujeción á los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Por otra parte, con el ya citado decreto del 12 de noviembre de 1908, se facultó al Congreso de la Unión para dictar leyes en materia tanto de migración como de salubridad general de la República y en consecuencia también se modificó la redacción de la otrora parte final del artículo 11 de la Consti-

tución y se adicionó para incluir como excepción al ejercicio de este derecho, las limitaciones que con fundamento en dicha facultad introduzca el Congreso. De esta forma, el numeral de comento (Decreto núm. 33) quedó:

Todo hombre tiene derecho para entrar y salir de la República, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto, ú otro requisito semejante. El ejercicio de este derecho *estará subordinado á las facultades de la autoridad judicial y administrativa*, en los casos de responsabilidad criminal ó civil, y *á las limitaciones que imponga la ley sobre emigración é inmigración y salubridad general de la República*.

H. *Atribución al Congreso de la facultad para expedir los códigos de minería y comercio, incluidas en el último las instituciones bancarias (y autorización al Ejecutivo para expedirlos)*

Durante la presidencia de Manuel González, el Congreso modificó la fracción X del artículo 72, relativa a las facultades del Congreso, para atribuirse, en lugar de la más genérica “Para establecer las bases generales de la legislación”, una más específica (Decreto núm. 14): “*Para expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias*”.

No obstante, al día siguiente, con un nuevo Decreto, pero ya no de reforma constitucional, el Congreso autorizó con un artículo único al ejecutivo para expedir esos códigos: “*Se autoriza al Ejecutivo para expedir los Códigos de minería y comercio obligatorios en toda la República, incluyendo en el último las instituciones bancarias*”.

Como es sabido, de un lado, el Código de minería fue promulgado el 22 de noviembre de 1884 y entró en vigor el 1o. de enero de 1885 y, del otro, el Código de Comercio fue promulgado el 20 de abril de 1884 e inició su vigencia el 20 de julio de ese año.¹⁵

I. *Redistribución de competencias de los tribunales (y reforma al Poder Judicial)*

Con sucesivos decretos de reforma, el Congreso amplió las competencias de los tribunales de la Federación y hasta realizó una primera gran

¹⁵ Véase Torre, Juan de la, *Guía para el estudio del derecho constitucional mexicano*, cit., nota 2, pp. 79 y 80.

reforma al Poder Judicial, al reorganizar la Suprema Corte de Justicia, así como los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, y el Ministerio Público de la Federación.

Por un lado, con el decreto del 29 de mayo de 1884, la fracción I del artículo 97 fue adicionada para incorporar una excepción (Decreto núm. 15): “De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, *excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito federal y territorio de la Baja California*”.

Y, con motivo del decreto de reforma del 12 de noviembre de 1908, ya citado, además, actualizó la redacción del primer párrafo del artículo 102 y lo adicionó con un segundo párrafo (Decreto núm. 33):

Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, á petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que *sólo* se ocupe de individuos particulares, limitándose á protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley ó acto que la motivare.

Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse á los tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación.

Por otro lado, la Constitución de 1857, en su artículo 90, había depositado “el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y Circuito”. Y, había precisado en el numeral 91, “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general”; y en el 96 “La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito y de Distrito”. Sin embargo, en el decreto del 22 de mayo de 1900, el Congreso reorganizó no sólo la composición de la Corte y su funcionamiento, en el artículo 91: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de quince ministros y funcionará en Tribunal Pleno ó en Salas de la manera que establezca la ley”, sino también la de los tribunales de circuito y de distrito, de un lado, y la del fiscal y el procurador general, del otro, al cambiar la denominación de los primeros y al señalar

que los segundos será nombrados por el Ejecutivo, en el numeral 96 (Decreto núm. 24): “La ley establecerá y organizará *los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el Ministerio Público de la Federación... Los funcionarios del Ministerio Público y el procurador general de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo*”.

J. *Actualización de la fórmula para la elección de diputados bajo un criterio poblacional*

Originalmente, la Constitución contemplaba en su artículo 53: “Se nombrará un diputado por cada cuarenta mil habitantes, ó por una fracción que pase de veinte mil. El territorio en que la población sea menor de la que se fija en este artículo, nombrará sin embargo un diputado”.

No obstante, con el decreto del 18 de diciembre de 1901, dicha fórmula fue actualizada para pasar de cuarenta mil a sesenta mil (Decreto núm. 28): “Se *elegirá* un diputado *propietario* por cada sesenta mil habitantes ó por una fracción que pase de veinte mil, *teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y territorio. La población del Estado ó territorio que fuere* menor de la que se fija en este artículo, *elegirá*, sin embargo, un diputado *propietario*”.

III. LEGADO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

1. *Separación Iglesia y Estado*

Al referirse a la elevación a rango constitucional de las Leyes de Reforma, Jesús Reyes Heróles sostiene: “Revestir a las Leyes de Reforma de carácter constitucional no fue, como comúnmente se piensa, tarea fácil”.¹⁶ Si bien, desde noviembre de 1870, se plantea la conveniencia de incluir en la carta magna dichas leyes, no fue sino hasta que aprobado el dictamen de la Comisión, el 16 de marzo de 1871, se somete a consideración del Sexto Congreso Constitucional —el 3 de abril del mismo año— la posibilidad de elevarlas a categoría constitucional. Sin embargo, ante

¹⁶ Reyes Heróles, Jesús, “La integración de las ideas”, *El liberalismo mexicano*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1982, t. III, p. 227.

la oposición de algunos, Guillermo Prieto propone que el dictamen no sea aprobado para que la Comisión lo presente en forma adecuada.

Por esta razón, no es sino hasta el 22 de abril de 1873, ya en el periodo constitucional de Lerdo de Tejada, como presidente, que se presenta un nuevo dictamen. El dictamen de la Comisión de puntos constitucionales y la minuta que incorpora los principios esenciales de las *Leyes de Reforma* a la Constitución de 1857 fueron finalmente aprobados el 29 de mayo de 1873, por 125 votos contra uno. Empero, en observancia de lo dispuesto por el artículo 127 de la carta de 1857, no fue sino hasta el Séptimo Congreso Constitucional que cayó el telón. En el interín, el propio Lerdo —en su discurso con motivo de la apertura de sesiones de dicho Congreso— sostiene:¹⁷ “En conformidad con sus promesas y sus deberes, ha cuidado el Ejecutivo de contener algunos avances contrarios a las leyes de Reforma, que con tanta justicia serán en breve revestidas de un carácter constitucional”.

Así, el 24 de septiembre de 1873, las Comisiones Unidas —de Puntos Constitucionales y de Corrección de Estilo— informaron que las adiciones constitucionales contaban con la aprobación de 17 legislaturas que para entonces formaban una clara mayoría de la Federación mexicana. Así, el 25 de septiembre se aprueba un nuevo dictamen por 134 votos a favor por uno en contra, y al día siguiente se cita para firmar el Acta de Reformas que se pasó al Ejecutivo para su promulgación.

2. *Restauración del Senado: fortalecimiento del bicameralismo y del federalismo*

Si el camino para la consolidación de las Leyes de Reforma fue sinuoso, no menos tortuoso fue el sendero para el reestablecimiento del Senado. De hecho, la Convocatoria del 14 de agosto de 1867 llamaba a elecciones primarias de diputados al Congreso de la Unión, de presidente de la República, así como de presidente y magistrados a la Suprema Corte de Justicia, para el domingo 22 de septiembre de ese mismo año, se contemplaba además que los ciudadanos expresaran su voluntad acerca de la posibilidad de que el Congreso reformara cinco puntos de la Constitución. Entre ellos, el primero era precisamente la reintroducción del siste-

¹⁷ Citado por Reyes Heróles, Jesús, *op. cit.*, nota 16, p. 243.

ma bicameral: “Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo”.

Como las críticas no se hicieron esperar, la “Convocatoria para la elección de los supremos poderes generales” fue acompañada de la “Circular de la Ley de Convocatoria”, fechada igualmente el 14 de agosto, pero publicada en los periódicos el 22 del citado mes. En ella Lerdo de Tejada, en aquel entonces ministro de Relaciones y Gobernación del presidente Juárez, apunta las consideraciones que movieron al gobierno a proponer las reformas y concretamente acerca del Senado argumenta:¹⁸

En el primer punto se propone que el Poder Legislativo se deposite en dos Cámaras.

Es la opinión común que, en una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar, que el Senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco más de edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

También se ha hecho la objeción, de que en dos Cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social.

Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara modere convenientemente, en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra... Por lo demás, el gobierno ha cuidado de no proponer, en ese primer punto, la idea precisa del Senado, o cualquier otra forma de una segunda Cámara. En el pensamiento del gobierno, lo sustancial es la existencia de dos Cámaras; dejando a la sabiduría del Congreso, resolver sobre la forma y combinación de ellas.

¹⁸ Lerdo de Tejada, Sebastián, “Circular de Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de Gobernación, explicando tanto el objeto de la convocatoria a elecciones generales como de la necesidad del plebiscito acerca de varias reformas a la Constitución de 1857” en Suñer Llorens, Antonia Pi, *Sebastián Lerdo de Tejada. Canciller/estadista*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1989, p. 233.

Ante el rechazo de la opinión pública, Juárez da marcha atrás en el camino que había propuesto, pero el 8 de diciembre de 1867 en el discurso que pronuncia en la apertura de sesiones del Congreso insiste en la necesidad de las reformas y el 13 del mismo mes y año presentó al Cuarto Congreso Constitucional la iniciativa de reformas constitucionales. Sin embargo, no fue sino hasta dos años después, ya en el Quinto Congreso Constitucional que la Comisión de puntos constitucionales presenta el 24 de diciembre de 1869 el dictamen respectivo sobre el proyecto de reformas a la Constitución, incluida la reincorporación del Senado. El 16 de abril de 1870, el dictamen fue puesto a discusión en lo general y diez días después fue aprobado por 115 votos contra 49.

Parecía que el reestablecimiento era sólo cuestión de tiempo. De hecho, Juárez había dirigido a los gobernadores de los estados una circular en la que solicitaba su apoyo para la aprobación de la reforma constitucional:¹⁹

En vista de esos hechos y habiendo, como hay, tan buen sentido en los pueblos de la República, cumple a nuestro deber de mexicanos y de gobernantes, adoptar con empeño cuantas medidas sean oportunas y convenientes para asegurar sobre bases sólidas la tranquilidad y el engrandecimiento de nuestra Patria, introduciendo, desde luego, las reformas en nuestras instituciones que la experiencia recomienda ya como indispensables para el mejor orden en el mecanismo de la administración constitucional.

Una de esas reformas, la más importante sin duda y que ya se precisó plantear en nuestro sistema administrativo, es la que el gobierno recomendó en su iniciativa al Congreso referente al establecimiento del Senado y que ha merecido la aprobación de la Comisión de la Cámara...

Con el establecimiento del Senado, los estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes, cosa que no sucede ahora habiendo una sola Cámara...

Conveniente fue y hasta indispensable la creación de una sola Cámara cuando era preciso legislar de una manera casi revolucionaria para llevar a cabo las leyes salvadoras de la Reforma; pero ya son otros los tiempos y no hay el menor peligro de que, en un Senado de elección popular, vuelvan a verse representados los intereses del clero y los fueros del ejército, que fueron en otros días los enemigos más poderosos del progreso y de la libertad.

¹⁹ Citado por Arenal Fenochio, Jaime del, "Hacia el reestablecimiento del Senado" *El senado mexicano. Por la razón de las leyes*, México, Senado de la República, 1987, Libro II, pp. 86 y 87.

Aunque el polémico dictamen había sido aprobado en lo general el 26 de abril de 1870, no se vuelve a tocar el tema en el Congreso sino hasta el 2 de abril de 1872, cuando en el seno del Sexto Congreso Constitucional, la comisión de puntos constitucionales propone al Congreso la aprobación de un nuevo Proyecto de Reformas Constitucionales en el que se contempla un Senado integrado por dos senadores de cada estado y del Distrito Federal. La discusión del proyecto de reformas en lo particular se llevó a cabo en los periodos de sesiones restantes del Sexto Congreso hasta que, por fin, en el segundo periodo de sesiones del Séptimo Congreso se aprobaron las reformas a la Constitución el 9 de abril de 1874, siete años después de planteada la cuestión.

Una vez aprobadas las reformas por el Congreso, le correspondía a las legislaturas locales conocer y, en su caso, aprobar dichas reformas. En consecuencia, el 30 de octubre de 1874, el Congreso declara que, una vez realizado el cómputo, la reforma había sido aprobada por la mayoría de las legislaturas locales. Aprobado el dictamen, el 10. de noviembre, por 118 votos contra 13, el Acta de Reformas fue promulgada por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada el 13 de noviembre y poco tiempo después, el 15 de diciembre, la Ley Electoral, con la idea de que el 16 de septiembre de 1875 reiniciara sus funciones el Senado. En esa fecha, en la Cámara de Diputados, Lerdo de Tejada —antes de la solemne apertura de sesiones— pronuncia un discurso donde se congratula porque:²⁰

Por la primera vez bajo el régimen político establecido en 1857, viene á funcionar, compuesto de dos cámaras, el Poder Legislativo de la Unión. La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya por que se combina la representación igual de los Estados, con la proporcional á la población, ya por que el mayor acopio de luces y la doble discusión de las leyes, harán del Congreso Federal, un centro fecundo en bienes para la República.

3. Prohibición absoluta de la reelección del presidente de la República

No hay que olvidar que Díaz se levantó en sendas ocasiones contra la reelección de Juárez al proclamar el 8 de noviembre de 1871 el Plan de

²⁰ *Ibidem*, p. 91.

la Noria y también de Lerdo al promulgar el 10 de enero de 1876 el Plan de Tuxtepec, bajo el lema: “Sufragio Efectivo, No Reección”. De esta forma, durante su primera presidencia y por congruencia, se incorporó la prohibición de la reelección del presidente para el periodo inmediato, con el decreto del 5 de mayo de 1878. Sin embargo, en su segunda presidencia, se dio marcha atrás para incluir la permisión de la reelección del presidente para el periodo constitucional inmediato, pero con la inhabilitación para ocupar el cargo por nueva elección para un tercer periodo sino hasta pasados cuatro años, según el decreto del 21 de octubre de 1887, y se completó el giro al regresar a la omisión sobre la permisión y prohibición de la reelección, con el decreto del 20 de diciembre de 1890.

Por su parte, en 1909, Madero fundó el Partido Nacional Antireeleccionista e hizo suyo el emblema “Sufragio efectivo, no reelección”. Así mismo, ante la reelección de Díaz, el 5 de octubre de 1910, suscribió el Plan de San Luis y llamó a la rebelión para derrocar al dictador, quien renunció en 1911. Como consecuencia, ya en la presidencia, el 27 de noviembre de ese año, promulgaría el decreto de reforma que reintroduce la prohibición absoluta de la reelección del presidente. Desde entonces considerada como uno de los grandes hitos de nuestra historia jurídico-constitucional.

En relación con los dos decretos en los cuales, durante la presidencia de Díaz, se había dado marcha a la prohibición de la reelección, primero, para permitirla para el periodo constitucional inmediato y, después, al callar sobre su permisión o prohibición, para permitirla indefinidamente, me gustaría abrir un breve paréntesis. La idea es formular una reflexión que de pasada explique no sólo por qué Díaz, quien era un presidente constitucional y como tal legítimo, con el tiempo se convirtió en uno ilegítimo y, por ende, en un dictador, sino también por qué era necesario derrocarlo.

Al respecto, habría que comenzar por recordar que toda reforma constitucional, como una forma propia de legislación, para serlo en realidad —o al menos para poder ser considerada como tal— debe ser general, abstracta, impersonal y permanente, de lo contrario rebasaría sus límites implícitos o intrínsecos y tendría un serio “vicio de competencia”, el cual pondría en duda su constitucionalidad. En el caso concreto, ambas reformas pueden ser tildadas no sólo de “personales” al beneficiar a una persona en particular, sino también de no respetar la división (temporal) del

poder, al permitir la perpetuidad de esa misma persona en el poder, quien curiosamente es el presidente en funciones y quien tenía que observar, primero, la prohibición de no reelegirse para el periodo inmediato de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto del 5 de mayo de 1878 y, después, la prohibición de no reelegirse para una nueva ocasión —un tercer periodo— sino después de transcurridos cuatro años desde que dejó el encargo, de conformidad con lo previsto en el Decreto del 21 de octubre de 1887.

No obstante, para que cualquiera de las reformas no cayera en dicho vicio de competencia bastaría con señalar en un artículo transitorio que cada una entraría en vigor en una fecha posterior a la conclusión del primer y segundo periodos del presidente en turno, respectivamente. Con lo anterior se respetarían ambas prohibiciones. Sin embargo, como éste no fue el caso en ninguna de las dos ocasiones, quien originalmente era una autoridad legítima, es decir, un presidente constitucional, al no respetar los límites implícitos o intrínsecos de la legislación, en general, y de las reformas constitucionales, en particular, se convierte por definición en una ilegítima, esto es, un dictador que abusa del poder y gobierna sin el menor respeto a las leyes.²¹

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: CAMBIO Y PERMANENCIA

En otro lugar,²² nos hemos pronunciado no sólo por la posibilidad de conciliar lo aparentemente irreconciliable, *i.e.*, el cambio y la permanencia, sino también por la necesidad de reconocer que el cambio con permanencia es dialécticamente superior tanto al cambio sin permanencia

²¹ Véase Flores, Imer B., “Lon L. Fuller’s Implicit Laws of Lawmaking: The Forms and Limits of Legislation”, *De Legibus. Revista de Harvard Law School Association of Mexico*, Año V, núm. 5, 2006, pp. 83-103; y “Sobre las formas y los límites de la legislación: a propósito de la constitucionalidad de una reforma constitucional”, en Valadés Diego y Carbonell, Miguel (eds.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. I, pp. 271-292.

²² Véase Flores, Imer B., “Heráclito *vis à vis* Parménides: cambio y permanencia como la principal función del derecho en una democracia incipiente”, en Luis J. Molina Piñero *et al.* (coords.), *Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2005, pp. 149-171.

como a la permanencia sin cambio. En este sentido, hemos privilegiado no sólo el estudio de la evolución sobre la revolución sino también el examen de tres reformas a la Constitución de 1857 que por su importancia caracterizamos como su (principal) legado jurídico-constitucional, al grado tal que las tres subsisten hasta nuestros días.

1) La separación Iglesia-Estado, así como los demás puntos de las Leyes de Reforma, fueron acogidos por la Constitución de 1917, en el artículo 130. Este artículo fue reformado en una sola ocasión, por el decreto del 22 de enero de 1992. Aun cuando cambió, podemos afirmar que su espíritu permaneció intacto, tal como lo constatamos en su primer párrafo ahora vigente: “El principio histórico de la separación del Estado y las Iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las Iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley”.

2) La reinstauración del Senado fue emblemática del fortalecimiento tanto del bicameralismo como del federalismo y como tal su subsistencia fue protegida por el artículo 50 de la Constitución de Querétaro. No obstante, a diferencia de la de 1857 que contemplaba, en el apartado A del artículo 58, la elección *indirecta* de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, la de 1917 consideró en el numeral 56 que ésta fuera *directa*: “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa... La legislatura de cada Estado nombrará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”.

Así mismo, este artículo fue reformado en cuatro ocasiones: la primera, con el Decreto del 29 de abril de 1933, para modificar la redacción del primer párrafo e incluir la duración del cargo y su renovación total cada seis años en lugar de por mitad, cada dos: “electos directamente y en su totalidad cada seis años”; la segunda, con el Decreto del 15 de diciembre de 1986, para modificar la redacción del primer párrafo y retomar la renovación parcial: “nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años”, así como para precisar en el segundo párrafo que corresponderá a “la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, [declarar] electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”; la tercera, con el Decreto del 3 de septiembre de 1993, para incrementar el número de senadores por entidad a cuatro “de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera mino-

ría”²³ y, la cuarta, con el Decreto del 22 de agosto de 1996, para modificar los términos de la elección de los cuatro senadores: “dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría” y “Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional”.

Si bien, para algunos autores, como es el caso de Jorge Carpizo:²⁴ “[E]l argumento de que el Senado representa a las entidades federativas está superado desde hace muchos decenios cuando las legislaturas locales perdieron la facultad de nombrar a los senadores...”, somos de la opinión que dicha representación no se ve afectada por el hecho de que la elección sea *directa* en lugar de *indirecta*, pero sí que fue comprometida cuando se adoptó —con el Decreto de Reforma del 22 de agosto de 1996— el principio de representación proporcional para los 32 senadores, al alterar la composición paritaria al interior del Senado.

Por esta misma razón consideramos imperativo reconstituir al Senado, al suprimir los 32 senadores elegidos conforme al principio de representación proporcional y, si se considera oportuno, en lugar de distribuir los tres escaños por entidad federativa, dos a la mayoría y uno a la primera minoría, instaurar mecanismos semimayoritarios o semiproporcionales, como la votación limitada, acumulativa, o preferente pero limitar el número de candidatos a máximo dos por partido.²⁵

²³ Ahora bien, en los artículos transitorios, y más precisamente en el artículo tercero, se precisó, en el primer párrafo: “En la elección federal de 1994 se elegirán para cada estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVI del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada”. Y, en el segundo párrafo: “En la elección federal de 1997, se elegirá para la Legislatura LVII un senador por cada estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura”.

²⁴ *Cfr.* Carpizo, Jorge, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (Amparo en Revisión 1475/98)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 3, julio-diciembre de 2000, p. 181.

²⁵ Véase Flores, Imer B., “Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I, p. 233; “Gobernabilidad y

3) La prohibición absoluta de la reelección del presidente fue recogida por el Constituyente de 1916-1917 en el primer párrafo del artículo 83, casi en los mismos términos que el numeral 78 de la Constitución de 1857, al eliminar el cargo de vicepresidente y al reducir el periodo de seis a cuatro años: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre, durará en él *cuatro* años, y nunca podrá ser reelecto”.

Sin embargo, este artículo fue reformado en tres ocasiones: en la primera, con el Decreto del 22 de enero de 1927, aun cuando mantiene la prohibición para el periodo inmediato, introduce la permisón para un periodo más y precisa que una vez transcurrido éste, el ciudadano en cuestión quedará incapacitado definitivamente para desempeñar el cargo de presidente; en la segunda, con el Decreto del 24 de enero de 1928, aunque mantiene la prohibición para el periodo inmediato, suprime la permisón citada, e incrementa la duración del encargo a seis años; y, en la tercera y última, con el Decreto del 29 de abril de 1933, consagra nuevamente la prohibición absoluta en los términos hoy en vigor: “El presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”.

representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, p. 234; y “Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, p. 249; y “Reconstituting Constitutions - Institutions and Culture. The Mexican Constitution and Nafta: Human Rights *vis á vis* Commerce”, *Florida Journal of International Law*, vol. 17, núm. 3, diciembre de 2006, pp. 693-717.

V. APÉNDICE: DECRETOS DE REFORMA A LA CONSTITUCIÓN
DE 1857

<i>Núm.</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Naturaleza</i>
1.	24-I-1861	Cesación del cobro de alcabalas; conservación del cobro por traslación de dominio de propiedades raíces; derogación de la pauta de comisos en el Distrito; entre otras.	Decreto de Benito Juárez, en calidad de presidente interino constitucional, y en uso de amplias facultades.
2.	14-IV-1862	Reinstauración de las alcabalas.	Decreto de Benito Juárez, en calidad de presidente constitucional, y en uso de facultades (extraordinarias) concedidas por el Congreso de la Unión.
3.	29-IV-1863	Ratificación de la erección del estado de Campeche.	Decreto de Benito Juárez, en calidad de presidente constitucional, en uso de amplias facultades, y previa aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.
4.	20-XI-1868	Erección del estado de Coahuila, con el nombre de "Coahuila de Zaragoza", con independencia de Nuevo León.	Decreto del Congreso, con fundamento en el artículo 72, fracción III.
5.	16-I-1869	Erección del estado de Hidalgo, con una porción del antiguo Estado de México.	Decreto del Congreso, con fundamento en el artículo 72, fracción III.
6.	17-IV-1869	Erección del estado de Morelos, con una porción del antiguo Estado de México.	Decreto del Congreso, con fundamento en el artículo 72, fracción III.
7.	25-IX-1873	Incorporación de las Leyes de Reforma.	Decreto del Congreso de reforma.
8.	13-XI-1874	Restauración del Senado.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 51-52, 57-62, 64-67, 69-74, y 103-105.

<i>Núm.</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Naturaleza</i>
9.	5-V-1878	Prohibición de la reelección inmediata de presidente de la república y de gobernador de un Estado.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 78 y 109.
10.	17-V-1882	Abolición de las alcabalas y aduanas interiores.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 124.
11.	2-VI-1882	Concesión de premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad, así como de privilegios a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de industria.	Decreto del Congreso que reforma la fracción XXI del artículo 72 y el 85.
12.	3-X-1882	Sustitución en caso de faltas temporales y absolutas del presidente de la República.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 79, 80 y 82.
13.	15-V-1883	Jurisdicción en los casos de delitos cometidos por medio de la imprenta.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 7o.
14.	14-XII-1883	Atribución de la facultad para expedir los códigos de minería y comercio, incluidas en el último las instituciones bancarias al Congreso (y autorización de éste al Ejecutivo para expedirlos).	Decreto del Congreso que reforma la fracción X del artículo 72.
15.	29-V-1884	Excepción a las controversias que le corresponde a los tribunales de la federación conocer.	Decreto del Congreso que reforma la fracción I del artículo 97.
16.	26-XI-1884	Abolición de las alcabalas y aduanas interiores.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 124.
17.	12-XII-1884	Identificación de las partes integrantes de la federación, incluida la formación del territorio de Tepic con el 7o. cantón del estado de Jalisco.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 43.
18.	22-XI-1886	Regulación de diversas medidas arancelarias.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 124.

<i>Núm.</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Naturaleza</i>
19.	21-X-1887	Introducción de la reelección del presidente para el periodo constitucional inmediato por una ocasión y la posibilidad de que los estados en sus respectivas Constituciones establezcan la de los gobernadores.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 78 y 109.
20.	20-XII-1890	Duración del cargo de presidente sin mencionar nada acerca de la permisión o prohibición de su reelección.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 78.
21.	24-IV-1896	Sustitución en caso de faltas temporales y absolutas del presidente de la República; atribución al Congreso de la facultad para nombrar el presidente; actualización de la fórmula para protestar ante el Congreso su encargo; entre otras.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 72, 79 y 80, 82 y 83.
22.	1-V-1896	Adición de prohibiciones a los estados; y regulación de diversas medidas arancelarias, reservadas como facultad privativa de la Federación.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 111 y 124.
23.	10-VI-1898	Excepción a la justa retribución y pleno consentimiento para la prestación de trabajos personales; así como inclusión de la obligación de los mexicanos de prestar sus servicios en el Ejército o Guardia Nacional.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 5o., 31 y 35.
24.	22-V-1900	Composición y funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia; así como organización de los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, y el Ministerio Público de la Federación.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 91 y 96.

<i>Núm.</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Naturaleza</i>
25.	14-V-1901	Inclusión de algunos supuestos constitutivos de delitos para los cuales es aplicable la pena de muerte.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 23.
26.	14-V-1901	Regulación de las corporaciones e instituciones religiosas.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 27.
27.	31-X-1901	Atribución al Congreso de la facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios; así como jurisdicción de los poderes federales sobre bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común.	Decreto del Congreso que reforma la fracción VI del artículo 72 y el 125.
28.	18-XII-1901	Actualización de la fórmula para la elección de diputados bajo un criterio poblacional.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 53.
29.	18-XII-1901	Adición de prohibiciones a los Estados.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 111.
30.	24-XI-1902	Identificación de las partes integrantes de la federación, incluida la formación del territorio de Quintana Roo.	Decreto del Congreso que reforma el artículo 43.
31.	6-V-1904	Inclusión de la figura de vicepresidente; extensión de la duración de los cargos de presidente y vicepresidente; sustitución en caso de faltas temporales y absolutas de uno y otro; entre otras.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 72, 74, 78-84 y 103.
32.	20-VI-1908	Atribución al Congreso de la facultad de dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, así como para determinar las aguas de jurisdicción federal y su uso y aprovechamiento.	Decreto del Congreso que reforma la fracción XXII del artículo 72.

<i>Núm.</i>	<i>Fecha de publicación</i>	<i>Reforma constitucional</i>	<i>Naturaleza</i>
33.	12-XI-1908	Atribución al Congreso de la facultad de dictar leyes sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República, y su consideración como limitantes al derecho de libre tránsito; así como algunas medidas relativas a la competencia de los tribunales de la Federación.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 11, 72, fracción XXI, y 102.
34.	27-XI-1911	Prohibición de la reelección de presidente y vicepresidente y otras reglas aplicables a los mismos, así como a los gobernadores de los Estados.	Decreto del Congreso que reforma los artículos 78 y 109.