

LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE 1857 Y 1917*

María del Refugio GONZÁLEZ**

SUMARIO: I. *Revoluciones y Constituciones*. II. *La Constitución de 1857 y la Constitución de 1917*. III. *Algunos ejemplos referidos a los textos comparados*.

Con motivo del centenario de la carta constitucional que nos rige, elaboré un análisis comparativo, que será puesto en línea en fecha próxima, de tres cuerpos jurídicos: la *Constitución política de la República mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821* (C.57), expedida el 12 de febrero de 1857; el *Proyecto de Constitución propuesto por el ciudadano Primer Jefe* (P.C.) presentado al Congreso Constituyente en la sesión de 6 de diciembre de 1916 por Venustiano Carranza, fechado en Querétaro el 10 de diciembre y el texto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857* publicada en el *Diario Oficial. Órgano del gobierno provisional de la República Mexicana*, el 5 de febrero de 1917 (C.17), enmendada por una Fe de erratas publicada el 6 de febrero, por la misma vía. A más de celebrar el fasto constitucional, el objetivo de la comparación era saber si algunas cuestiones que damos por seguras encontraban comprobación empírica al analizar los textos, palabra por palabra, especialmente lo que Carranza llama “el espíritu liberal” de la Constitución de 1857. Después de realizar el cotejo, constaté que no todo pasó al Proyecto de Carranza, y de ahí a la Constitución, y que algunas cosas que contenía C.57 no las incluyó el P.C. y las recuperó C.17. En estas páginas presento un trabajo menos abigarrado del que se cita a pie de página; además ilustro mediante algunos ejemplos, resultados que obtuve de la comparación; la bibliografía es sólo la necesaria para apoyar el texto que tiene el lector en sus manos.

* El trabajo presenta una síntesis de: González, María del Refugio, “Las Constituciones políticas de 1857 y 1917 y el Proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe”, Documento de trabajo, núm. 67. División de Estudios Jurídicos, CIDE, marzo de 2016.

** División de Estudios Jurídicos, CIDE.

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

I. REVOLUCIONES Y CONSTITUCIONES

Después de 1867, al echar a andar las instituciones republicanas y a pesar de los problemas que se derivaron en las primeras elecciones, incluida la de Benito Juárez, el país entró en la senda del desarrollo económico y la estabilidad política. Sin embargo, las sucesivas reelecciones de quien había hecho posible ese estado de cosas, el general Porfirio Díaz, generaron, a decir de Javier Garciadiego,¹ un movimiento antireeleccionista encabezado por Francisco I. Madero, quien buscaba sobre todo un cambio político, al igual que los otros líderes de la época y las propias autoridades, Díaz incluido; la incorporación de grupos populares al movimiento lo convirtió en un proceso revolucionario, que se caracteriza por sus discontinuidades, su regionalismo y su participación pluriclasista. El producto de ese movimiento revolucionario fue la Constitución de 1917, que es el otro texto constitucional que aquí se analiza y el inicio de la vigencia de esta Constitución que decía reformar, es el punto de llegada de estas páginas.

André Hauriou ha dicho que los movimientos constitucionalistas están jalados por revoluciones; asimismo, que no existen dos iguales, ya que se desarrollan en relación directa con las características de cada país. El nuestro no es la excepción; la Constitución de 1917 se expide como "...que reforma la Constitución de 1857",² aunque es la obra de un Congreso Constituyente convocado después de la lucha armada, y no uno constitucional. El texto de 1857, con reformas, permitió después de casi cincuenta años de inestabilidad política y una intervención extranjera, el funcionamiento del Estado entre 1867 y 1913, año del levantamiento de Carranza contra el gobierno de Victoriano Huerta.

Una característica que vincula a las dos Constituciones es que proceden de sendos movimientos armados que buscan cambiar el "estado de cosas". Por lo que toca a la Constitución de 1857, la Convocatoria al Constituyente se hizo invocando el artículo 5o. del Plan de Ayutla de 1854, reformado en Acapulco, el 11 del mismo mes y año, que desconoció a Su Alteza Serenísima, facultando al Presidente Interino [Juan Álvarez] a convocar un Congreso Extraordinario para "conformar a la nación", tarea que realizó Comonfort a través de un Congreso Constituyente. Al estudiar la Constitución de 1917 Ulises Schmill afirma que el Plan de Guadalupe de 25 de marzo de 1913, "debe ser considerado como la Constitución del movimiento revolucionario", por la línea de legitimidad que se encuentra entre un texto y el otro, lo que reconoció la Suprema Corte de Justicia en 1917. Este Plan, reformado el

¹ Garciadiego, Javier, *La Revolución Mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios, Estudio introductorio, selección y notas de...*, México, UNAM, 2008 [Biblioteca del Estudiante Universitario, 138] "La Revolución mexicana. Una aproximación sociohistórica", pp. LXXXIX-XC.

² El mismo año de su promulgación la Suprema Corte de Justicia de la Nación dijo: [La] CONSTITUCIÓN DE 1917. *Estableció un orden de cosas completamente nuevo, porque no es mera reforma de la Suprema Ley de 1857, y que: Entre ésta y la de 1857 no existe ningún lazo de unión.* Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 73; las cursivas son mías.

12 de diciembre de 1914, facultaba a Carranza para restaurar el orden constitucional y convocar a elecciones generales.³

Aunque no es lo mismo “convocar a un Congreso Extraordinario” que resultó constituyente, que “restaurar el orden constitucional”, hay un paralelismo entre el camino trazado por el Plan de Ayutla y el de Guadalupe; en los dos casos se establecen reglas para conseguir la vigencia de un texto constitucional tras el movimiento armado.

El Plan de Ayutla, a más de desconocer a Santa Anna y revisar los actos de su gobierno, reformado, otorgó facultades muy amplias a quien se encargara del Ejecutivo para constituir a la nación a través de un constituyente que le daría la forma de una república representativa popular. Con facultades y encomiendas tan amplias, y en el medio de profundos conflictos políticos, el resultado no podía ser unidimensional;⁴ al contrario, refleja en buena medida los intereses en pugna. Así, por un lado, se expide al triunfo de la Revolución el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana* de 15 de mayo de 1856 de corte liberal moderado⁵ y por el otro, el Congreso Constituyente promulga la *Constitución Política de la República mexicana, sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821, de 5 de febrero de 1857*, que al poco tiempo de su expedición da lugar a una nueva conflagración, la Guerra de Reforma.

Poco antes, el triunfo de la Revolución de Ayutla dio nuevo impulso a la reforma liberal iniciada en la tercera década del siglo, que buscaba la unidad de jurisdicción, mejorar la educación y la igualdad ante la ley, entre otras cuestiones. Durante la presidencia de Comonfort se dictó la Ley Juárez, de 23 de noviembre de 1855, sobre administración de justicia para suprimir los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. En ambos casos se excluía de los negocios civiles a los miembros del cuerpo, que debería conocer solamente “los delitos comunes de los individuos de su fuero”; los militares conocerían “tan solo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra”. Otras leyes, como la Ley Lerdo de 25 de junio de 1856 buscaba abolir los privilegios de las corporaciones: la Iglesia, las comunidades indígenas y los ayuntamientos. Todo ello en aras de igualar a los grupos de la sociedad. Esto atizó el conflicto perfilado décadas atrás entre las jurisdicciones civil y eclesiástica.⁶

³ Schmill, Ulises, “El concepto jurídico de la Revolución”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30, (2007), pp. 335-353; y *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*, Madrid, Trotta, 2009, véase el apartado XIII del capítulo I, “Aplicación de la teoría a la revolución mexicana”, pp. 35-42.

⁴ O’Gorman, Edmundo, “Precedentes y sentido de la Revolución de Ayutla”, pp. 186-187, *Plan de Ayutla. Conmemoración de su primer Centenario*, México, UNAM, Ediciones de la Facultad de Derecho, 1954, pp. 167-204, cita en p. 189.

⁵ García García, Raymundo, el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*; es un texto menos “radical” que la Constitución de 1857 que propone un régimen presidencialista; fue diseñado por el liberal moderado José María Lafragua; José María Lafragua, “Aportación institucional”, Óscar Cruz Barney *et al.*, *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 563-583.

⁶ La bibliografía sobre este tema es muy amplia; un panorama reciente en: Casas García, Carlos y Mijangos, Pablo (coords.), *Por una Iglesia libre en un mundo liberal. La obra y los tiempos de Clemente de Jesús*

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

Otras leyes nacionalizaron los bienes eclesiásticos; establecieron el matrimonio y el registro civiles en 1859 y prescribieron la libertad de cultos en 1860, entre las más importantes posteriores a la Constitución de 1857; sus principios fueron incorporados al texto constitucional hasta 1873. Para Pablo Mijangos las Leyes de Reforma representan un nuevo paradigma constitucional que, al establecer la independencia del Estado y la Iglesia, consolida los esfuerzos que se hicieron desde 1856; su origen se encuentra en las devastadoras consecuencias causadas por la pérdida del territorio norte del país tras la Guerra con los Estados Unidos, que obligó en los dos países a establecer sendos acuerdos constitucionales menos conciliadores que los que habían hecho posible la organización política de ambas naciones después de la Independencia.⁷ Así, tras una guerra civil y una intervención extranjera se asienta un diseño institucional que modifica el peso específico de la Iglesia católica en el nuevo Estado.

Aunque no reflejaba el proyecto de los liberales puros, la Constitución de 1857 dio lugar a un levantamiento bajo la bandera de “Religión y Fueros”, inicio de un largo periodo de enormes turbulencias políticas, que abonaron la imposibilidad de sostener al gobierno liberal; tampoco la Regencia ni el Imperio de Maximiliano lograron conciliar los intereses en pugna. Tras la muerte del Emperador regresa Benito Juárez a la capital de la República en 1867 y restablece la eficacia de la Constitución, calificada años atrás como un texto impío, utópico, ilegítimo e inaplicable, esto último incluso por el propio Comonfort.

Los problemas sociales no fueron atendidos por la carta de 1857, quizá porque la preocupación principal consistía en constituir al país conforme a un nuevo ideario, el liberal en el que tenían preponderancia los derechos del hombre, especialmente la libertad; sin embargo, el debate sobre la amplitud que debía darse a la solución de las cuestiones sociales en el Constituyente de 1856-1857 fue escaso.

La Constitución de 1917 proviene de una Revolución que propone derrocar “al gobierno usurpador” de Victoriano Huerta y restaurar la Constitución de 1857, tras el asesinato de Madero y Pino Suárez, e incorporar las propuestas sociales que procedían de la fase previa a la Revolución para mejorar las condiciones de los más desfavorecidos. Después del levantamiento de Carranza y tras el triunfo del ejército constitucionalista, se convoca el Constituyente, entre otras razones, para darle legitimidad a reformas de gran importancia dictadas durante la guerra, que se incorporan en el Proyecto que Carranza presentó al Constituyente el 10. de diciembre de 1916, entre ellas la ley del municipio libre de 26 de diciembre de 1914; y el decreto por el que se faculta al Congreso a legislar en toda la República en materia laboral de 29 de enero de 1915.

El jurista porfiriano Jorge Vera Estañol calificó de ilegítima a la Constitución por no haber seguido lo prescrito en la de 1857 para su reforma.⁸ En sentido con-

Munguía, primer arzobispo de Michoacán (1810-1868), México, Universidad Pontificia-El Colegio de Michoacán, 2014.

⁷ Mijangos, Pablo, “Guerra civil en Norteamérica (1858-1867)”, en Palacios, Guillermo y Pani, Erika (coords.), *El Poder y la sangre. Guerra, Estado y nación 1860-1879*, México, el Colegio de México, 2014, pp. 43-61.

⁸ Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución mexicana de 1917* [s.p.i.], J. Roberto Luna Carabeo recoge los artículos publicados por el autor en la *Revista Mexicana*, semanario de San Antonio, Texas,

trario, el constitucionalista Antonio Martínez Báez afirma que las Constituciones “se crean de forma extra constitucional y nunca en los términos constitucionales”. A este hecho le llama “derecho a la Revolución” y lo vincula con el artículo 39 que deposita la soberanía en el pueblo. La Carta de 1917 es la obra de un movimiento armado, denominado constitucionalista cuyo objetivo fue restaurar la Constitución de 1857 aunque al triunfo de la causa “obedeciendo a impulsos sociales incontenibles, no se restauró la de 1857 sino que se expidió una nueva Constitución”. Agrega que la legitimidad ha de buscarse en la vigencia y no en el origen pues todas nuestras Constituciones se han expedido “precisamente desconociéndose los preceptos de la anterior Constitución en materia de reforma constitucional”.⁹ En la cuarta década del siglo XX Felipe Tena Ramírez sostiene que no se discute su vigencia pues es la cabeza de la “estructura jurídica”.¹⁰ Al igual que la carta de 1857, después del estallido social, paulatinamente fue reconocida por los distintos sectores.

En la Constitución de 1917 María del Refugio González y José Antonio Caballero Juárez han identificado la combinación de modelos en la que es posible reconocer elementos procedentes de diversas épocas. Contiene elementos de su antecesora, la de 1857, de corte liberal y origen del modelo “fundador”. Asimismo, recoge elementos de un modelo de tipo autoritario, que llaman “central” por la forma en que se ejerció el poder desde el centro en el proceso de adaptar el liberal a la realidad social mexicana, durante el gobierno de Díaz. Mediante sucesivas reformas constitucionales se “ajustaron” rasgos del liberal para construir el Estado nacional a través de los poderes federales, especialmente el Congreso de la Unión; así, la federación se presenta como la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país. El tercer modelo, denominado “social” contiene elementos procedentes de las demandas sociales de la revolución constitucionalista, y permitió ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario que caracteriza al modelo central del porfirismo. Estos modelos constituyen el fundamento de la estructura del texto constitucional.¹¹ Quizá por eso la Constitución

en los que busca “demostrar que la Constitución mexicana adoptada en Querétaro era ilegítima por su origen y que, comparada con la de 1857, los cambios que contenía pecaban en su mayor parte contra los principios de equidad y los reclamos de la convivencia nacional”, p. 3.

⁹ Martínez Báez, Antonio, I. *Obras político-constitucionales*, Estudio introductorio de Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM, 1994, la compilación fue realizada por Miguel Pérez López con la guía de Martínez Báez; “Apuntes de derecho constitucional”, p. 572 y “Curso de derecho constitucional...”, *Obras III. Obra jurídica diversa*, p. 415; Estudio introductorio de Fernando Serrano Migallón.

¹⁰ Tena Ramírez dijo que la Constitución de 1917 “fue en sus orígenes una Constitución impuesta”, pero nadie discute su vigencia porque la paz se organizó de acuerdo con ella: “sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes”; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995, p. 73.

¹¹ González, María del Refugio y Caballero Juárez, José Antonio, “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en Serna de la Garza y Caballero Juárez (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica...*, pp. 47-93.

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

es un documento híbrido que ha permitido distintas interpretaciones y ha resultado compatible con varios diseños institucionales.¹²

II. LA CONSTITUCIÓN DE 1857 Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución de 1857 es la “base del modelo liberal, fundador del Estado de derecho”; pero la base resultó insuficiente para encauzar las instituciones y desde la séptima década del siglo XIX sufrió más de 30 reformas que buscaron adecuarla a una sociedad en permanente desarrollo; con esto se inicia la práctica, que persiste hasta la fecha, de modificar la Constitución para adaptarla a nuevas situaciones, modificando con ello los diseños institucionales que contiene, incluso a través de artículos reglamentarios.

Las reformas fueron expedidas tras la muerte del presidente Juárez; recibieron acervas críticas tanto de los actores políticos de la época como de la Iglesia; en su tiempo, esta Constitución fue considerada “execrable”, “impía”, “monstruosa”, por haber hecho a un lado los principios de la religión católica y fueron excomulgados quienes la juraron.

No todos pensaban de esa manera, Francisco Zarco, uno de los principales impulsores de las acciones reformistas, hace un recuento del Congreso Constituyente después de las sesiones de 13 y 14 de noviembre de 1856; se duele porque habría querido hacer una Crónica de la Reforma, de las promesas de Ayutla y no fue así porque la Asamblea cerró las puertas al no admitir la libertad religiosa. Agrega que se han aceptado los más bellos principios, pero poniéndoles a todos taxativas; en sus propias palabras:

El pueblo es soberano, pero no se le concede la elección directa porque puede ser extraviado. Habrá libertad de imprenta, pero con las restricciones de siempre. Habrá libertad de enseñanza, pero la autoridad cuidará de la moral. Se proclaman las garantías individuales, pero se quiere que puedan ser suspendidas. Habrá libertad electoral, pero restringida y con exclusiones de todas clases. Habrá justicia para el pueblo, pero el jurado es una cosa peligrosa. Habrá federación, pero los gobernadores serán agentes del poder federal.¹³

¹² Arnaldo Córdova fue precursor en el estudio del tema; lo anterior lo llevó a afirmar que el movimiento posrevolucionario contó con una ideología definida, aunque suficientemente moldeable como para hacer suyos proyectos diversos. *La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Era, 1975.

¹³ Sesión del 7 de julio de 1856, en ella Ignacio Ramírez dibujó un panorama del país que causó viva sensación; Castillo Velasco, menos enjundioso que Ramírez, también abogó por hacer reformas sociales, Zarco, *Crónica...*, pp. 231-235; el Constituyente no aceptó el reto, su problema capital consistía en limitar las facultades de la Iglesia para constituir al Estado; también querían incluir los derechos del hombre en la Constitución.

De todas maneras, tras su promulgación, el país no volvería a ser el mismo. Las visiones para su construcción, diversas ya desde la tercera década del siglo, a medida que pasaba el tiempo se fueron haciendo contrarias como se manifestó en el seno del Constituyente. Frédéric Johansson sostiene que los logros se debieron a la tenacidad de una minoría, pero el texto estaba lleno de “parches moderados”, que le quitaron parte de su radicalismo. Sin embargo, la Constitución, rechazada y anatematizada al tiempo de su publicación fue, “símbolo de la lucha contra la reacción durante la guerra civil de tres años, y contra el Imperio”, lo que la “convirtió entonces, y solamente entonces, *en el icono del radicalismo y del nacionalismo mexicano*”.¹⁴

Casi cincuenta años después, tras una Revolución triunfante cuyo fin era restaurar el orden constitucional roto por el golpe de Estado que llevó al poder a Victoriano Huerta, Venustiano Carranza, ante el Constituyente de 1916-1917, convocado para conocer las reformas a la Constitución de 1857, afirmó que deberían “conservar intacto el espíritu liberal de aquélla [la de 1857] y la forma de gobierno en ella establecida”; reduciendo las reformas a “quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias, a disipar la oscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarla de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura”, dijo:

*La Constitución de un pueblo no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de una y restringir la del otro ...; sino que debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es posible ejercerla directamente, no pueda convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, supuesto que ni por un momento hay que perder de vista que el gobierno tiene que ser forzosa y necesariamente el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse.*¹⁵

No se equivocó Carranza, por lo menos en la visión de conjunto, pues la Constitución de 1917 ha permanecido en vigor casi 100 años, con numerosas reformas y es el origen del proyecto nacional que tuvo a la Revolución como mito fundador; adicionalmente se erigió en el instrumento legitimador de la ejecución del proyecto, cuyo objetivo fue la construcción del Estado nacional fundado en el ideario de la Revolución, modelo que se sostuvo hasta la crisis del sistema autoritario.

Aunque no es el objetivo de estas páginas hacer un análisis de las diversas fuentes que nutren la Constitución de 1917, hay que señalar que se alimenta, en primer lugar, del contenido de su antecesora, la de 1857; también del Proyecto de Carranza

¹⁴ Johansson, Frédéric, “El Congreso Constituyente de 1857: entre la minoría radical y el gobierno moderado”, en Blanco, Mónica y Gardner, Paul, *Apología del personaje público en México, siglo XIX y XX*, México, UNAM, DGAPA, Facultad de Economía, 2012 [s.n.p.].

¹⁵ “Discurso del C. Primer Jefe Venustiano Carranza del 1o. de diciembre de 1916”, Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Constituyente de 1916-1917*, 3 vols., México, SCJN, 2006; vol. I. p. 5; las cursivas son mías.

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

za; de las reformas realizadas hasta 1912 pues ya formaban parte de su texto cuando estalló la Revolución; de la obra de José Diego Fernández, quien estuvo en la Comisión redactora que constituyó Carranza en la Secretaría de Justicia para que elaborara un proyecto y pudo ser —a juicio de Rafael de Diego— el autor del Discurso al Constituyente, de las propuestas positivistas de la séptima década del siglo y, por supuesto, de los planes políticos que precedieron a la Revolución, entre otras. Ignacio Marván indica que el texto a reformar era “el vigente en 1916”, lo que incluiría las reformas de Madero y de Huerta y las que dictó Carranza en el periodo preconstitucional. Lo que se desprende de la frase citada, y de la referencia a las fuentes utilizadas por los constituyentes: principales planes revolucionarios anteriores y posteriores a 1910; las críticas y propuestas de los positivistas al texto de 1857; la legislación y los debates jurídicos del porfiriato; algunas de las ideas de la XXVI Legislatura y la experiencia constitucional “vívida durante el gobierno de Madero y la usurpación de Huerta”.¹⁶

Respecto a las fuentes doctrinales, a decir de Hilario Medina, Justo Sierra y Emilio Rabasa se habrían seguido para llevar a cabo la reforma política, en tanto que en la social se siguió “el Programa del Partido Liberal, el Plan de San Luis y los señalamientos que hizo Luis Cabrera desde que comenzó a formar parte como cerebro de la Revolución”.¹⁷

Desde otra perspectiva, a partir del levantamiento de Carranza, durante el lapso comprendido entre 1913 y 1917 estamos, en palabras de Carla Huerta, ante un periodo intersistemas, “donde el sistema vigente está por perder su validez y carece de eficacia; y el nuevo no ha sido creado, por lo tanto, no puede predicarse de él ni siquiera legitimidad”.¹⁸ El primero era el de la Constitución de 1857 y el segundo el que tiene a la Constitución de 1917 por cabeza del sistema; Carranza vive en medio de esa situación, pues crea nuevas instituciones, como en la Ley de 6 de enero de 1915, pero también realiza varias reformas a la Constitución de 1857 y la invoca durante la lucha.

En 1917 la SCJN expuso la situación en un amparo penal directo; en el Resultando V afirma que no debe concederse el amparo porque “la época preconstitucional, como la misma denominación lo indica, estuvo fuera de la Constitución

¹⁶ Marván, Ignacio, “El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades”, *El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades*, en Noriega, Cecilia y Salmerón, Alicia (coords.), *México: un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas...*, cita en p. 355.

¹⁷ Medina, Hilario, “Emilio Rabasa y la Constitución de 1917”, *Las Constituciones de México (1857, 1917)*, *Historia Mexicana*, El Colegio de México, 2007, pp. 103-119; publicado originalmente en *Historia Mexicana* en 1960. Medina señala las influencias positivas y las negativas de Rabasa, de acuerdo con su propia experiencia como constituyente por el estado de Guanajuato.

¹⁸ Huerta, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 1999, p. 58. Villoro afirma, siguiendo a Edwards L.P. y Brighton, C., que se trata de una situación de poder dual, “signo de dos fundamentos de legitimidad incompatibles”, en ella, “el orden jurídico tradicional subsiste aún bajo un nuevo orden por nacer”. Villoro, Luis, “Sobre el concepto de revolución”, *Teoría, Revista de Filosofía*, año 1, núm. 1, julio de 1993, p. 76.

anterior, y con mayor razón, de la vigente”.¹⁹ Asimismo, en los Considerandos de la Sentencia, el II afirma que el gobierno constitucionalista que lleva en su nombre el lema “Constitución y Reformas”:

...únicamente expresaba al pueblo su noble anhelo de restablecer el imperio de la Constitución y las nuevas reformas que reclamaba la Revolución social, pero no era un Gobierno Constitucional nacido de elección, según la ley, sino un gobierno de facto aceptado y sostenido vigorosamente por el pueblo en armas, que luchó, en primer término por derrocar la usurpación, y que después en su patriótico esfuerzo para que México tuviera una Constitución más apropiada e interpretando las aspiraciones nacionales, por medio de varios decretos reformó esa Constitución pero esas reformas de hecho, aun cuando se hubiesen ejecutado algunas, no podían tener otro carácter que el de proyectos, en el sentido constitucional, para cuando se pusiera en observancia el Supremo Código de la Nación, por lo cual esas mismas reformas decretadas por el Encargado del Poder Ejecutivo y no por un Congreso Constitucional, que es a quien corresponde hacer las reformas, a diferencia de un Congreso Constituyente, que es a quien toca hacer una nueva Constitución, confirman que no estaba en observancia la de 1857.²⁰

El texto, publicado el lunes 5 de febrero de 1917, no sufrió cambio en vida de Carranza, salvo la fe de erratas, pero después de 1920 y hasta el año que corre, el número de reformas ha modificado el diseño institucional originario. Algunas transformaron incluso los artículos que constituían las “macizas columnas del edificio constitucional”.²¹ Agotado el modelo de la Revolución, resulta interesante el análisis pormenorizado de las similitudes y discrepancias entre los tres cuerpos jurídicos para ver qué sobrevivió del texto icónico de 1857, en el no menos icónico de 1917 y qué se reformó en el camino, con el fin de conocer mejor, en su versión primera, el texto constitucional, cuyo centenario estamos conmemorando.

III. ALGUNOS EJEMPLOS REFERIDOS A LOS TEXTOS COMPARADOS

En este apartado, que tiene por objeto completar lo que se lleva dicho, omito la explicación técnica del trabajo realizado, pero ofrezco algunos ejemplos concretos

¹⁹ Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. I, p. 79; el mismo Carranza expide varios decretos para reformar la Constitución de 1857.

²⁰ Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio ... cita en pp. 82-83; tesis que sostiene, para otro contexto, el jurista Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (ciencia de la política)*, traducción de Héctor Fix-Fierro, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, pp. 154-155; las cursivas son mías.

²¹ Después de que el Congreso protestó “guardar y hacer guardar” la Constitución que “reforma a la del 5 de febrero de 1857”, el diputado Medina afirmó: las “macizas columnas en donde está el edificio constitucional”, se hallaban en cuatro cosas principales, contenidas en los artículos 3o., 5o. (123), 24 y 129 (130); se puede destacar que salvo el hoy 123, los otros tres establecían el sustento fijado para la relación de las potestades civil y eclesiástica, *Congreso Constituyente, 1916-1917. Diario de los Debates*, edición facsimilar, 2 vols., México, INEHRM, 1985, t. II, pp. 1175-1178.

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

de varias materias; la primera se refiere a los derechos del hombre que están en el Título I, Sección I. El artículo 1o. contiene un enunciado general sobre estos derechos en la Constitución de 1857, se marcó, en su mayor parte, como supresión, pues es muy poco lo que queda sin modificaciones ya que hubo un cambio de paradigma en la concepción de quién otorga los derechos al hombre; tanto el Proyecto de Carranza como la Constitución de 1917 asumen que esta función corresponde al Estado de ahí que se respeta sólo la expresión, la presente C.57 Constitución, *esta* P.C. y *esta* C.17; sin embargo, los tres textos afirman que son “garantías que otorga” la presente Constitución (C.57) o ella misma establece (P.C. y C.17). Sin embargo, la redacción del artículo 15, relativo a las condiciones para la extradición, no parece tener en cuenta lo anterior pues C.57 se refiere a “esta Constitución otorga”, y “establecidos por esta Constitución”, en P.C. y C.17. En más de una ocasión sucede este tipo de “confusión” o “apresuramiento” pues, a pesar de que se cambió *Diputación* Permanente por Comisión Permanente, en ocasiones, el legislador consigna la forma antigua de denominación.

De este mismo título un cambio significativo se encuentra en el artículo 8 ya que la Constitución de 1857 califica como “inviolable” el derecho de petición ejercido por escrito, de manera pacífica y respetuosa, en tanto que el Proyecto de Carranza y la Constitución de 1917 señalan solamente que “los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición”. Lo mismo sucede con otros derechos que pueden estar matizados, unos; fortalecido, alguno; desarrollado, otro.

El artículo 16, relativo al derecho a no ser molestado en su “persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento” es corto, claro y contundente; el proyecto de Carranza no incluye esta prescripción, sino que introduce varios párrafos modificándola, la Constitución de 1917 recupera el texto original que encabeza el artículo. Por otra parte, C. 57 establecía: *En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.* Tanto P.C. como C.17 señalan un procedimiento en el que se pone al o los sujetos en manos de la autoridad judicial y se establece la forma de hacerlo; asimismo, se determina que en casos excepcionales podrán ponerse en manos de la autoridad administrativa. Esto quiere decir, que C.57 sólo contenía la idea básica y se fue desarrollando en las décadas siguientes.

Respecto al artículo 18, que se refiere a la prisión y las penas corporales, en el texto original, C.57, se establecía que en cualquier fase del proceso si no había lugar a tal pena se pondría al sujeto bajo fianza y que no se podría prolongar la prisión por falta de pago de honorarios. Salvo el enunciado principal, el resto del artículo no pasó a P.C. por lo que se considera suprimido. En su lugar, el Proyecto establece una clasificación más amplia distinguiendo la pena corporal, de la alternativa de corporal y la pecuniaria, señalando que el lugar para la extinción de cada una de las penas sería distinto. Establecía que las penas de más de dos años de prisión se harían efectivas en colonias penales o presidios dependientes del gobierno federal y que estarían fuera de las poblaciones, agregando que los estados pagarían los gastos de los

reos oriundos de cada uno de ellos. Buena parte del artículo es texto nuevo, pero lo que no fue recogido en la Constitución de 1917, se marca como *texto nuevo, suprimido*; en su lugar se prescribió que los estados y la federación establecerían el sistema penal en colonias o presidios sobre la base del trabajo como medio de regeneración. Esta última propuesta refleja un cambio de paradigma en los objetivos de la prisión.

En el artículo 22 de P.C. se suprime al violador entre quienes son acreedores a la pena de muerte; lo que llama la atención pues ni C.57 ni C.17 incluyeron este supuesto. En la discusión un diputado consideró que “en nuestras costumbres arraigadas todos nuestros jóvenes, casi en su totalidad, tienen su iniciación pasional por medio de comercios violentos con las criadas y cocineras”.

El artículo 27 no es todo nuevo, como sí lo es el 123, ya que a pesar de las diferencias de tamaño y de contenido entre P.C. y el texto que aprobó el Constituyente (C.17), algunas frases, incluso párrafos del primero forman el núcleo básico de las propuestas que se desarrollan más ampliamente en el segundo; aunque es bien sabido que la Constitución de 17 contiene partes enteras que pueden ser consideradas texto nuevo en este artículo, por ejemplo, todo lo relativo al dominio de la nación sobre tierras y aguas; sin embargo, la parte relativa a las prohibiciones a la Iglesia para ser propietaria (frac. II) viene de C.57; todo lo demás que contiene el artículo en P.C. o en C.17 es posterior. La fracción VI del artículo es toda nueva, pues reproduce de manera amplia la Ley de 6 de enero de 1915.

En otro orden de ideas, el Constituyente de 56-57 (C.57) fue muy puntual en algunas cuestiones, por ejemplo, la suspensión de las garantías individuales, consagrada en el artículo 29 que no deja lugar a una lectura ambigua pues señala con precisión que a la diputación permanente le toca convocar al Congreso no hallándose éste reunido para hacer la declaratoria, después de seguir los pasos que el propio artículo establece, en tanto que tanto P.C. como C.17 lo sustituyen por un polisémico se. Bien es cierto que en esos tiempos ya era la Comisión Permanente del Congreso la encargada de realizar los trámites de la antigua “diputación” permanente dado que el Congreso es bicameral; de todas maneras en el análisis la expresión diputación permanente se considera como *modificación* cuando se cambia a Comisión Permanente o a Congreso, y ambos se marcan como texto nuevo, pues no es una nueva forma de expresarlo sino una institución con contenido distinto y funciones semejantes.

En lo que se refiere a las partes integrantes de la federación y del territorio nacional, en la Sección II del Título Segundo entre los artículos 42 y 49, menos preciso resultó el trabajo del Constituyente 56-57; los cambios que se sucedieron entre 1857 y 1916 fueron muchos y algunos de gran envergadura y se reflejan en varios decretos de reforma. En esta Sección es muy evidente que varios artículos fueron suprimidos, pues algunos lugares dejaron de existir como referentes, para quedar incluidos dentro de algún estado de la federación.

Respecto al Poder Legislativo es importante recordar que, a diferencia de la Constitución de 1857, tanto el Proyecto de Carranza como la Constitución de 1917 regulan un Congreso con dos Cámaras: diputados y senadores; el 13 de noviembre de 1874 se incorporó a la Constitución la reforma que se venía intentando desde

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

tiempos del presidente Juárez.²² Forma parte del Capítulo II del Título Tercero, relativo a la División de Poderes que entre los artículos 50 y 79, secciones I, II, III y IV, contiene las reglas del funcionamiento del Poder Legislativo: la elección del Congreso, la iniciativa y la formación de las leyes, las facultades del Congreso y la Comisión Permanente. Aquí, el cotejo de los textos es complicado porque en la Constitución de 1857 no existía la Cámara de Senadores; sin embargo, algunos de los principios generales para la operación de la de Diputados fueron seguidos tanto en P.C. como en C.17.

En ocasiones es necesario modificar la redacción por la presencia de una Cámara nueva pero se conserva el germen o el núcleo de la idea que inspira al artículo original relativo sólo a la Cámara de Diputados o se toma con cambios el texto reformado en 1874. Pero, como el objetivo del trabajo que realicé fue comparar C.57, en su versión original con P.C. y C.17 como fue promulgada, opté, con el fin de hacer más sencilla la lectura, por marcar como texto nuevo todo aquello que presentó Carranza al Constituyente y no estaba en la versión primera de la Constitución de 1857, aun sabiendo que hay reformas entre estos dos textos. En el caso de la inclusión del Senado para dar el referente al lector se puso en corchetes [véase B frac. V; Reforma de 13-XI-1874], por ejemplo.

Del título relativo al poder Legislativo, que incluye las reformas del 13 de noviembre de 1874, aunque no textuales, se puede decir que el Párrafo Primero que se refiere a la elección e instalación del Congreso recuperó una parte significativa de C.57, artículos 51-55, agregando lo que corresponde a Senadores y al Senado, artículos 57-59 de P.C.; el artículo 63 del P.C. viene de la Reforma de 74 y los artículos 64, 65, 66 y 67 de este mismo cuerpo jurídico cambian mucho; el 70 viene también de la reforma de 74.

El Párrafo Segundo, sobre la Iniciativa y formación de las leyes se construye a partir del contenido de varios artículos de C.57, pero la injerencia del Ejecutivo regulada en el artículo 70 de C.57 en las fracciones IV, V y VI ya no está ni en P.C. ni en C.17. Este párrafo tiene una institución que no contempla la Constitución de 1857: el Colegio Electoral, artículo 73, fracciones XXV y XXVIII del Proyecto y de la Constitución de 1917 para designar magistrados y conocer de la renuncia del Presidente, en los términos y plazos que fija. En este párrafo también se separan las facultades exclusivas de una y otra Cámara y finalmente se sigue la misma lógica en el párrafo referido a la Diputación Permanente, llamada Comisión Permanente en P.C. y C.17 ya que debe incluir la representación de las dos Cámaras.

En lo que se refiere al Poder Ejecutivo, muy escasamente regulado en C.57, hubo que dividir el artículo 77 de C.57, como se hizo en otras ocasiones, para hacer la concordancia con los párrafos respectivos en el 83 P.C. y C.17. Para ello, se fraccionó de manera natural el artículo, sin forzarlo, y se pusieron entre corchetes [I] las frases que dan lugar a las fracciones correspondientes en el 83. Hay un texto sobre la residencia en el país 77 [IV] que en realidad encuentra su concordancia en 83.III,

²² En 1874 se reformaron también los artículos 103, 104 y 105, relativos a la responsabilidad por delitos del fuero común de “Los senadores, los diputados, los individuos de la suprema corte de justicia y los secretarios del despacho ...”.

pero no moví nada de lugar porque habría tenido que hacerlo también con C.17, y una regla que se estableció fue no mover de lugar el orden secuencial de C.57 ni de C.17. Remito al lector al texto del Análisis Comparativo para ver los cambios y modificaciones.

En C.57 no se fijaron reglas claras sobre la no reelección del Presidente, pero las modificaciones que se hicieron durante el porfiriato ya no están ni en el Proyecto de Carranza ni la Constitución de 1917, ya que recogen el principio de la no reelección establecido el 28 de noviembre de 1911 en tiempos del presidente Madero, en el artículo 83, correspondiente del 78 de C.57. Es bien sabido que en C.57 correspondía al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación “ejercer el poder” del Presidente, en las faltas temporales o absolutas de éste hasta que se realizaran nuevas elecciones. Esto dio lugar a situaciones muy debatidas, por ello, en el Proyecto de Carranza se previó en forma meticulosa el asunto, y se recogió con algunas modificaciones en la Constitución de 1917. En el Comparativo, el asunto se localiza en varios artículos pues 79 y 80 de C.57 se convirtieron en 83, 84 y 85 de P.C. y C.17, con redacciones amplias, que, sin embargo, ya no previeron la suplencia inmediata, como lo hacía C.57.

Por lo que toca al amparo, tan criticado antes de la Revolución, en P.C. se conservaron las características principales e incluso se amplió; una modificación importante es que los artículos 100 y 101 de C.57 pasaron a P.C. formando parte de varias fracciones del artículo 104, el primero, y literalmente del 106, el segundo; finalmente, en el texto de C.17 se convirtieron en 103, el primero y el 104 quedó desglosado, como principio general, en la fracción I de dicho artículo, pues establece que la Suprema Corte será tribunal de apelación o de última instancia. En cambio, el 103 de C.17 es exactamente igual al 106 de P.C. y al 100 de C.57; fija la competencia de los tribunales de la federación. Como la regla fue no cambiar de lugar los artículos de C.57 ni los de C.17, para parear los textos el que se movió fue el artículo 106 de P.C. quedando frente al 103 de C.17 y se dejó vacío el espacio frente al 101 de C.57.

Por lo que toca a la fórmula Otero, plasmada en el artículo 102 de C.57, se conservó con un leve cambio de redacción: el principio y la adición de una frase al final; dividí el texto para poder parearlo con la fracción I de los artículos 107 de P.C. y C.17 que es idéntica a la segunda parte de la frase original. Las demás fracciones de dicho artículo regulan el procedimiento del amparo y sólo sufrieron una ampliación menor entre P.C. y C.17, en la fracción IV. Todavía en el ámbito de este Poder y con relación a una de las instituciones capitales del orden jurídico mexicano, el recurso de amparo, llamado en el texto constitucional también queja, el artículo 102 de la Constitución de 1857 que sólo contenía un párrafo, pasó a ser el 107 tanto en P.C. como en C.17 con XII fracciones que son idénticas en uno y otro texto; la base del amparo era la fórmula Otero que había establecido el Acta de reformas de 1847.

Por otra parte, el Ministerio Público no está en la Constitución de 1857, pero tanto el del Distrito Federal como el de la federación están en P.C. y C.17, en los artículos 73 fracción 5a. el primero, y 102, el segundo; el Consejo de Salubridad Pública, directamente dependiente del Presidente de la República no está ni en C.57

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

ni P.C., se incorpora a C.17 en el artículo 73, fracción XVI, 1a., 2a., 3a. y 4a. Este artículo facultaba a legislar en toda la Unión en esta materia.

El artículo relativo al municipio libre, 115 de P.C. y de C.17, también sufrió cambios. En C.57 no hay nada sobre el municipio en el artículo 109 referido a los estados de la federación; el Proyecto de Carranza recoge parte del texto de la ley expedida en el periodo preconstitucional el 26 de diciembre de 1914, que constaba de un artículo único, en el que se establecía el municipio libre, reformando el ya mencionado artículo 109 C.57, de la manera siguiente: “los Estados ... teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado”. Lo anterior pasó textual a P.C., pero había en la reforma otras cuestiones que se desarrollan más ampliamente sobre todo en C.17; sin embargo, no tenía más referente que el corto texto del P.C. así que seccioné una parte del texto para parearlo con la fracción I del 115 de C.17 y al resto ya no pude hacerle nada porque buena parte era texto nuevo.

Una de las reformas importantes realizadas tras la muerte de Juárez, por el presidente Lerdo de Tejada, fue la inclusión de los principios de las Leyes de Reforma en la Constitución de 1857 el 25 de septiembre de 1873; se incluyeron en el artículo 123. La secuencia es como sigue:

Artículo 123. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. (C.57)

Reformado, pasó a ser 129 de P.C. y con otro paradigma se convirtió en el 130 de C.17. Desglosó sólo el 129 como ejemplo.

Artículo 129. Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El Estado y la iglesia son independientes entre sí.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión *alguna*. El matrimonio es un contrato civil. Este 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 atribuyen.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Salvo el texto suprimido, pasó al 130 con la adición de: “La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias ...”.

El artículo 123 de C.17 es un texto nuevo que constituye un título nuevo, el Sexto de la Constitución. No se vincula con el P.C. ni con C.57 aunque procede de la discusión del artículo 5o. del Proyecto de Carranza.

El artículo 125 de C.57 relativo a algunos inmuebles bajo la jurisdicción de la federación no fue incluido por Carranza en su Proyecto, el Congreso Constituyente lo recuperó y amplió quedando como artículo 132 de C.17. Interesa destacar que ésta

aborda un tema que no había figurado en la agenda desde 1871, pues se *adicionó* un artículo, el 134, ordenando que todos los contratos de obra pública fueran a subasta.

Sorprendentemente, a pesar de los cambios en la composición del Congreso, el artículo referido a la reforma de la Constitución es idéntico en C.57, P.C. y C.17, aunque su numeración sea: 127, 131 y 135, respectivamente. Tampoco varió el muy debatido artículo sobre la inviolabilidad de la Constitución, salvo en el número: 128, C. 57; 132, P.C. y 136, C.17.

No sólo los textos constitucionales sufrieron cambios, los hubo también en los artículos transitorios. En primer lugar, C.57 tiene uno solo; en P.C. hay 9 y en C.17 hay 10. La variante entre estos últimos es la adición de un artículo que faculta al Primer Jefe a expedir una Ley para convocar a elecciones “para integrar los poderes de la Unión”. Por lo demás, cumplen con señalar el camino a seguir para producir “la transición (como cambio) del poder constituyente al constituido”.

Como puede apreciarse, no todos los cambios fueron menores. Buena parte de las reformas realizadas durante el porfirismo para fortalecer el Congreso general y las nuevas instituciones eran legislación vigente y fueron incorporadas el Proyecto de Carranza al igual que la legislación preconstitucional. El producto final, como se señala en éste y otros trabajos, es una Constitución en la que coexisten distintos modelos de Estado, concepciones del poder²³ y que cuenta con polos de tensión.²⁴ En medio de todas esas contradicciones y otras que fueron surgiendo, está por cumplir 100 años, porque nuestra Constitución real influye con frecuencia a la escrita.



²³ Cossío, José Ramón, “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. X, 1988, pp. 193-205.

²⁴ Díaz y Díaz, Martín, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en *80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, UNAM-Senado de la República, LVI Legislatura, México, 1997, pp. 59-85.