Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

De la Constitución de 1857 a la de 1917

Diego Valadés*

Consideraciones preliminares

La Constitución de 1917 ha sido objeto de una multiplicidad de reformas. Según se contabilicen los artículos modificados, o los decretos de reforma, la cifra registra grandes variaciones. Pero al margen de los resultados cuantitativos que arrojen los cómputos posibles, las reformas son susceptibles de ser agrupadas en dos grandes rubros: las que han obedecido a la conveniencia del régimen de gobierno, y las que han correspondido a necesidades técnicas, políticas o sociales.

Entre las primeras se incluyen las que contribuyeron a consolidar el sistema presidencial, por la extensión de las facultades gubernamentales, por la reducción de las atribuciones congresuales o federales, o por la incorporación del discurso político coyuntural a la preceptiva constitucional. Entre las segundas figuran las adecuaciones del texto constitucional en materia de amparo (necesidades técnicas), las innovaciones en materia electoral (políticas), o el desarrollo de los derechos humanos (sociales). Estos ejemplos podrían multiplicarse, si se piensa en la seguridad social, en los derechos de los indígenas, en la protección de los menores, en la doble nacionalidad, en el mar patrimonial, en el ambiente, en la autonomía universitaria y en múltiples cuestiones más de relevancia indiscutible.

También se debe subrayar que muchas de las reformas incorporadas en la Constitución habrían podido ser más breves o incluso pudieron figurar sólo en la legislación federal. Desde esta perspectiva, la reforma

Sumario

Consideraciones preliminares. 321
El activismo constituyente en el siglo XIX. 322
La vigencia de la Constitución de 1857 . . 325

*Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, de la Academia Mexicana de la Lengua, de El Colegio Nacional y de El Colegio de Sinaloa.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

constitucional en México no es una mera cuestión política y jurídica; es asimismo un asunto cultural.

Los condicionamientos culturales del cambio constitucional han tenido dos expresiones sucesivas entre nosotros. Una, consistió en la substitución constitucional; otra, se significó por las reformas del texto en vigor. La primera de estas modalidades caracterizó la vida institucional mexicana desde la revolución de independencia hasta la revolución de Ayutla; la segunda ha sido aplicada a partir de la Constitución de 1857. Ambas modalidades han obedecido a estrategias de cambio radical o de cambio gradual, para acomodar las presiones y encauzar las demandas y expectativas de cada momento.

En términos generales ese par de modelos también está presente en otros sistemas constitucionales, y lo que varía es la técnica jurídica de la reforma. Todos los sistemas requieren de adecuaciones paulatinas a efecto de que la norma y la normalidad se acompañen. Las variaciones debidas a la convención consuetudinaria, a la interpretación jurisprudencial, a la modificación formal o a una combinación, en proporciones variables, de esos tres elementos, representan el método gradual de cambios constitucionales. La substitución constitucional obedece a la exigencia de transformar la configuración del poder o de consolidar un pacto político que restablezca la gobernabilidad en una sociedad que ha alcanzado niveles extremos de tensión.

Las estrategias de cambio radical o gradual no pueden predeterminarse; más bien conciernen a los imperativos planteados por las circunstancias de cada sociedad, en cada momento; a las percepciones colectivas relacionadas con las mejores soluciones institucionales posibles, y a la capacidad de conducción política. Como expresión cultural, la vocación de cambio es el resultado de las actitudes colectivas, de las orientaciones directivas y de las necesidades reales.

A la postre, el encauzamiento de los cambios institucionales puede no corresponder al diseño original de las instituciones. Es posible, como lo demuestra la Constitución de 1857, transitar de un sistema de predominio congresual a uno de amplio dominio presidencial, sin haber sustituido la Constitución; o mantener una apariencia federal con una realidad unitaria, como también se demuestra con esa misma Constitución.

La Constitución de 1857, como un texto cuya vida puede explorarse desde su fase inicial hasta la final, ofrece un laboratorio normativo de extraordinaria utilidad para analizar también el desarrollo de la Constitución de 1917. Las estrategias de reforma adoptadas durante la vigencia de ambas constituciones muestran que el modelo seguido es semejante en los dos casos. Es esto lo que se verá en las páginas que siguen.

El activismo constituyente en el siglo XIX

En México los planes revolucionarios y las constituciones han tenido una función catártica. Las necesidades sociales de experiencias vitales profundas, en el sentido que Aristóteles entendía la catarsis,[1] se han visto satisfechas en buena medida a través

[1] *Política*,1342 b; *Poética*, 1449 b.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

de la insurgencia expresada mediante planes de muy variado corte, y de su resultado ocasional: normas constitucionales.

Para entender ese proceso cultural deben considerarse varios factores. Por una parte, en el siglo XIX se tenía una idea apasionada de la soberanía popular. Este constructo, central para el Estado moderno, ejerció una influencia decisiva en los movimientos de independencia y, por ende, volcaba su vigor en las elaboraciones constitucionales que dieron forma jurídica y política a las nuevas naciones. La soberanía también era la idea fuerza que latía atrás de la Revolución Francesa. No había una expresión de mayor rotundidad soberana que la de poder constituirse; ésta era la manera de documentar la contundencia de la soberanía y del uso efectivo que de ella hacían los pueblos a través de sus representantes.

En segundo término, aún en nuestro tiempo existe la percepción de que las normas poseen virtudes taumatúrgicas que inhiben los males colectivos y auspician todo género de venturas. Esta actitud era aún más pronunciada en el siglo antepasado. La creencia de que bastaba con cambiar la norma para modificar el comportamiento negativo del poder, generó un espejismo de vastas consecuencias culturales. Todo problema podía y debía resolverse a través de una nueva construcción jurídica; esta convicción advinó en superstición, y en esta medida ocasionó graves daños a la cultura jurídica en ciernes.

La valoración desmedida de los potenciales efectos de la norma sobre la vida social y sobre los detentadores del poder no podía corresponder a la realidad. Más allá de lo razonable, se esperaba que la sola adopción de una norma conjurara la dictadura o suprimiera la pobreza. Es posible que semejante actitud veneradora tuviera su origen en una cultura que denotaba arraigados conceptos religiosos y la esperanza en las decisiones providenciales. La paradoja, en todo caso, consistía en que tan pronto era dictada una norma, iniciaba el proceso para su sustitución. Esto, en parte, se debía a que cada norma resultaba de la decisión impuesta por quien disponía del poder; situación siempre precaria.

En este punto conviene tener en cuenta que la democracia como consenso es un concepto de muy reciente cuño, y que el siglo XIX estuvo regido por el tradicional principio mayoritario, cuya deformación se transformó en un prejuicio que precipitó numerosas luchas civiles. La legitimidad basada en la mayoría propició que de alguna manera se equiparara al más fuerte con el de mayor atractivo popular, o al menos con el de mayor capacidad suasoria. La fuerza deslumbra e intimida, a la vez. Esto explica el poder de las charreteras. Las tensiones que resultaban de la democracia mayoritaria ya habían sido advertidas en Grecia; por eso en un periodo de la antigüedad ateniense se adoptó como solución el sorteo de las magistraturas. El reconocimiento de los derechos de las minorías ha permitido el desarrollo de nuevos enfoques que, sin prescindir por completo de los criterios mayoritarios, al menos encuentran mecanismos que atenúan la rigidez cuantitativa.

La imposición del número suele auspiciar conflictos de fuerza; esto fue lo que sucedió en México a lo largo del siglo XIX. En los 35 primeros años de vida independiente se produjeron al menos cincuenta planes revolucionarios a los que se sumaron cuatro constituciones (1824, 1836, 1843, 1857), una Constitución restaurada (la de

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

1824, en 1847), un documento de bases constitucionales (1822),[2] un acta constitutiva (1824)[3] y tres cartas otorgadas (1822,[4] 1853,[5] 1856[6]). Con diferentes denominaciones y fuentes de legitimidad, en esos siete lustros la estructura jurídico-política del país estuvo regida por diez instrumentos distintos, a los que cabría agregar la Constitución gaditana, cuya abrogación expresa fue dictada por el Reglamento Provisional Político del Imperio en 1822.[7]

A los problemas de orden cultural se sumaban considerables deficiencias técnicas en la elaboración de los textos jurídicos fundamentales. Uno de esos errores fue considerar que la mayor intangibilidad del texto implicaba las mejores posibilidades de su duración. Se creía que lo más rígido sería más perdurable. A tal punto se llegó en la aplicación de este criterio, que la Constitución de 1824 adoptó un sistema de alta complejidad para su reforma. En la práctica, esta Constitución fue reformada una sola vez, con motivo de su restauración en 1847. Todos los demás instrumentos constitucionales que estuvieron vigentes en México, hasta antes de la Constitución de 1857, nunca fueron objeto de reforma; fueron abrogados, sin más. Las propias normas, al introducir disposiciones intocables, auspiciaban la ruptura su sustitución al completo.

El activismo constituyente fue el sucedáneo de la falta de prácticas y costumbres que generaran una regularidad política aceptable para la sociedad. De ahí que la labor legiferante haya sido tan intensa. Además de los textos que llegaron a ser norma, muchos más se quedaron en el nivel de proyectos. La formidable actividad jurídica de la época ocasionó resultados insospechados; los sucesivos desengaños y frustraciones, acabaron por amainar el ímpetu legislativo. Al cabo de tantas experiencias las condiciones reales de vida no fueron modificadas, de suerte que el interés comenzó a girar hacia otra posible solución: lo que no ofrecían las leyes, podrían darlo las personas. La fe radical y excesiva en las soluciones constitucionales se desplazó a las personales; una buena parte del país comenzó a pensar y a operar en términos de dictadura. Las posiciones legalista y personalista se mantuvieron en tensión hasta que fue adoptada la Constitución de 1857.

Esa norma, a cuya adopción sucedieron la mayor parte de las leyes de Reforma y la Guerra de Tres Años, imprimió una nueva vertiente en el derrotero constitucional mexicano, porque se produjo un giro copernicano en cuanto a la intangibilidad constitucional. La Constitución de 1857 fue la primera en México que comenzó a ser objeto de reformas, con lo que la lucha política se transformó. En la Constitución encontraron acomodo las diferentes exigencias políticas, de suerte que se fue amoldando a las circunstancias sin ofrecer mayor resistencia.

[2] Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano.

[3] Acta Constitutiva de la Federación. El artículo 171 de la Constitución de 1824 le confirió el rango jurídico de norma suprema; este criterio fue ratificado por el artículo 28 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

[4] Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, decretado por Agustín de Iturbide.

[5] Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, decretadas por Antonio López de Santa Anna.

[6] Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, decretado por Ignacio Comonfort conforme al Plan de Ayutla.

[7] Artículo 1º.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

La maleabilidad generó estabilidad constitucional; pero también trajo aparejado un factor negativo: la volatilidad de las normas impidió que fraguara un sentimiento de adhesión a la norma, que se convirtió en un instrumento de la clase dirigente para dirimir sus conflictos. Desde luego, era preferible que los antagonismos políticos encontraran una solución que evitara la efusión de sangre; pero la nueva actitud, a la postre, sólo haría que las tensiones se acumularan y que se diluyera la percepción general de la Constitución como norma jurídica y como factor de cohesión. La distancia entre lo preceptuado y lo actuado vulneró la respetabilidad de la Constitución. Su falta de positividad afectó la confianza social en cuanto a la solución jurídica de sus problemas y trasladó las soluciones, otra vez, al ámbito de la contención fáctica.

Ese es un fenómeno que tampoco ha sido advertido a cabalidad incluso en nuestros días. El activismo constituyente no resuelve los problemas de la falta de positividad de la norma y sigue generando una volatilidad que hace inasible a la Constitución, ocasiona formas de frustración colectiva que se traducen en una distancia creciente entre la norma y sus destinatarios, y releva a los agentes políticos de desarrollar prácticas sanas, inspiradas en la confianza social y en la disciplina del trabajo.

Muchos asuntos que podrían ser resueltos a través de normas ordinarias, siguen siendo llevados a la norma de mayor jerarquía, a la que se han ido imprimiendo contenidos reglamentarios que degradan su naturaleza de norma suprema. El activismo constituyente decimonónico sigue siendo el sino del constitucionalismo mexicano en el siglo XXI.

La vigencia de la Constitución de 1857

Promulgación y desconocimiento de la Constitución

El 5 de febrero de 1857 el presidente del Congreso, Valentín Gómez Farías, de rodillas ante la Biblia, juró la Constitución. Los demás diputados, de pie, también prestaron el juramento. El viejo liberal conocía el valor de los símbolos y advertía las duras resistencias con las que era recibida la Constitución. Con su gesto apaciguó algunos ánimos, y a continuación el Congreso culminó su labor con un manifiesto a la nación en el que expresaba:

> Bendiciendo la Providencia Divina los generosos esfuerzos que se hacen a favor de la libertad, ha permitido que el Congreso de fin a su obra y ofrezca al país la prometida Constitución.

La construcción del sistema constitucional resultaba difícil en un Estado que no se había consolidado. La secularización del poder político se había visto dificultada desde el inicio de la vida independiente mexicana, por lo que cuando comenzó a sesionar el Congreso Constituyente en 1856 el Estado se encontraba todavía en la fase formativa. Aunque los avances alcanzados con esta norma fueron de gran importancia, sólo con

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

las ulteriores leyes de Reforma habría de culminar la formación de un Estado moderno en México. La Constitución, en su preámbulo, conserva la tradicional invocación divina, propia de las normas donde no se registra aún la separación plena entre Estado e Iglesias.

La libertad religiosa y la libertad de creencias fueron temas discutidos con dureza a partir del proyecto de Constitución redactado por Ponciano Arriaga, Mariano Yáñez, León Guzmán, Pedro Escudero, José María del Castillo Velasco, José Ma. Cortés y Esparza y José Ma. Mata. Ellos presentaron una propuesta de artículo 15 que decía:

> No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional.

El debate sobre este precepto fue el más prolongado del Constituyente; llevó siete sesiones, del 29 de julio al 6 de agosto de 1856. A la postre se acordó, por 66[8] votos contra 44, en votación nominal, su retiro y devolución a la comisión, de la que ya no saldría. Entre los que votaron por su aprobación estuvieron Ponciano Arriaga, José Ma. Castillo Velasco, Santos Degollado, Benito Gómez Farías, Ignacio Ramírez, Manuel Romero Rubio y Francisco Zarco; entre la mayoría que rechazó el proyecto figuraron Pedro Escudero y Echánove, Ignacio Mariscal, Guillermo Prieto, Ignacio L. Vallarta y Mariano Yáñez.

Mientras en la asamblea los representantes de la nación discutían, en la calle, en los templos, en los salones, en los cuarteles, en los cafés y en las páginas de los periódicos se atacaba a los "exaltados radicales", se postulaba la intangibilidad de la religión y se amagaba con excomuniones a sus presuntos enemigos. La realidad era otra porque no se cuestionaba el dogma sino la hegemonía eclesiástica. Casi en su totalidad los liberales eran creyentes, y la mayoría incluso practicantes. En el centro de la deliberación había una cuestión de poder, no de creencias religiosas.

Ese debate pesó en el ánimo de los diputados por el resto de sus labores. Estuvieron conscientes de que había dejado trunco un asunto capital para la consolidación del Estado secular, y de su impotencia para hacer valer sus razones. Sólo en los días finales de sus trabajos los constituyentes aprobaron una propuesta de apariencia innocua formulada por Ponciano Arriaga, para incluirse como artículo 123. Sin que se advirtiera en ese momento, facilitó las leyes de Reforma. El precepto quedó así:

> Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

[8] La mayoría de los autores indican que fueron 65, pero en la sesión de 7 de agosto se aclaró que por una omisión no se había contabilizado el voto del diputado Pedro Ampudia.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

El artículo 117, aprobado en septiembre del año anterior, disponía que las atribuciones no conferidas a la Federación se entendían reservadas a los estados. En estas condiciones, argumentó Arriaga con gran sagacidad parlamentaria, los estados podrían legislar en materia de culto, por lo que "puede ser que en vez de apagar, aticemos la guerra civil". La Comisión hizo suyo, de inmediato, el proyecto de Arriaga, y sin más discusión la asamblea lo aprobó por 82 votos contra 4.

El mayor triunfo de los constituyentes fue la consolidación del sistema representativo. Por única vez en la historia institucional de México, el Congreso se convirtió en el eje de las instituciones políticas. Andando el tiempo, Justo Sierra, primero, y Emilio Rabasa, después, se convertirían en severos críticos de esta norma suprema. Llama la atención que, pese a la coincidencia de sus argumentos, Rabasa no mencione a Sierra. En esencia ambos enfoques reprobaron la precaria situación en la que quedaba el gobierno por su exposición a los denominaban vicios de un supuesto asambleísmo. Los dos, poseedores de una poderosa inteligencia, de una vasta cultura y de una excepcional experiencia, apuntaron, con estilos diferentes pero al igual de brillantes, los presuntos inconvenientes institucionales de la nueva estructura jurídico-política del país. Leídos a la luz de criterios democráticos, sus argumentos no resultan convincentes; pero en su época tuvieron una repercusión tan amplia que llegó hasta el constituyente de 1917.[9]

La Constitución de 1857 acogió los objetivos de la Revolución de Ayutla, entre los que descollaba poner fin al personalismo político encarnado por Antonio López de Santa Anna. Se concibió, por lo mismo, el primer gran proyecto nacional de transformar el gobierno de personas en gobierno de instituciones. Las tesis de Sierra y de Rabasa, basadas en la interpretación de la turbulenta historia nacional y de la política como una actividad individual y no institucional, fueron devastadoras para el incipiente constitucionalismo democrático mexicano.

El rechazo a la institucionalidad se produjo a poco de ser aprobada la Constitución. Cuando tenía menos de tres meses en vigor,[10] al prestar juramento como presidente el 1 de diciembre, Ignacio Comonfort aludió a los males del país y a la búsqueda de posibles remedios:

> El más eficaz de éstos será hacer al Código Fundamental saludables y convenientes reformas. A este fin el gobierno os dirigirá en breve las iniciativas que estime necesarias, y espera confiadamente en que serán resueltas por vuestra sabiduría, con la prontitud y acierto que demandan los más caros intereses de la sociedad.

El presidente dejaba apuntada la hipotética necesidad de un cambio que favoreciera el retorno a la concentración del poder presidencial, a la languidez congresual y a la defensa de los derechos del clero. El poder de la asamblea constituyente se veía

[9] Véanse Sierra, Justo, *Evolución política del pueblo de México*, México, UNAM, 1948, pp. 278 y ss., publicada originalmente con el título *México: su evolución social*, México, Ballescá, 1900, y *Juárez, su obra y su tiempo*, México, UNAM, 1948, pp. 114 y ss. La primera edición es de Ballescá, 1905. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Tip. de "Revista de Revistas", 1912.

[10] Entró en vigor el 16 de septiembre.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

opacado por la fuerza clerical que se traducía en conspiraciones, alzamientos locales e implacables ataques de la prensa a la nueva carta fundamental. A pocos días (el 17 de diciembre) de esa expresión presidencial sería proclamado el Plan de Tacubaya, que entre otras cosas decía:

> La mayoría de los pueblos no ha quedado satisfecha con la carta fundamental que le dieran sus mandatarios, porque ella no ha sabido hermanar el progreso con el orden y la libertad, y porque la oscuridad en muchas de sus disposiciones ha sido el germen de la guerra civil.
> …
> La República necesita de instituciones análogas a sus usos y costumbres y al desarrollo de sus elementos de riqueza y prosperidad, fuente verdadera de la paz pública y del engrandecimiento y respetabilidad de que es tan digna en el interior y en el extranjero.

Eso condujo a desconocer la Constitución, a anunciar un nuevo constituyente y a depositar la totalidad del poder en Comonfort. Un golpe de Estado consiste en el desconocimiento del orden constitucional por parte de un poder constituido, y esto fue lo que sucedió cuando el presidente secundó el Plan. El intento fracasó porque encontró, en Benito Juárez y en la excepcional generación de liberales que lo acompañó, a los defensores exitosos de la Constitución.

Reformas a la Constitución

Durante los diez primeros años de vigencia de la Constitución el país padeció una guerra civil y una intervención extranjera; en esa etapa no se produjeron reformas. El proceso de reformas formales comenzó en 1873, y se extendió hasta 1912; durante la etapa revolucionaria fue reformada en otras tres ocasiones, sin seguir lo dispuesto por el artículo 127. En los 39 años que mediaron entre 1873 y 1912 se publicaron 22 decretos reformatorios; a lo largo de los 27 años ininterrumpidos (1884-1911) de la dictadura porfirista, la Constitución fue reformada catorce veces.

La Constitución de 1857 fue modificada un total de 25 ocasiones; la suma de los preceptos reformados ascendió a 48; los artículos que más cambios experimentaron fueron el 72 (equivalente al 73 de la Constitución de 1917), en ocho ocasiones, y el 78 (equivalente al 83), tres veces. Ochenta artículos permanecieron intocados.

Suele considerarse como adición la mera ampliación de un texto, pero el único caso de una adición literal de la norma suprema de 1857 correspondió al primer decreto fundado en lo dispuesto por su artículo 127 (equivalente al actual 135), referido a la legislación de la Reforma. El 25 de septiembre de 1873 cinco artículos fueron incorporados a la Constitución, aunque sin incluirse en su secuencia numeral. El artículo transitorio del decreto prescribió: "Las anteriores adiciones y reformas a la Constitución serán publicadas desde luego con la mayor solemnidad en toda la República". Pocos días después, el 4 de octubre, fue promulgada una ley estableciendo la fórmula que se emplearía para que el presidente de la República, los diputados, los magistrados de la

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Corte "y los demás funcionarios públicos y empleados de la Unión y de los Estados", prometieran la observancia de esas adiciones.

Los cinco artículos adicionados decían:

> Art. 1º. El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo legislación alguna.
> Art. 2º. 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 atribuyan.
> Art. 3º. Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el artículo 27 de la Constitución.
> Art. 4º. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sustituirá al juramento religioso con sus efectos y penas.
> Art. 5º. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce las órdenes monásticas, ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse. Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro.

Una parte del texto adicionado en el quinto precepto del decreto de 1873 ya figuraba en el artículo 5º de la Constitución desde 1857; otros de sus elementos fueron incorporados con posterioridad al artículo 27 mediante las reformas de 1901. El resto de su contenido se incorporó con a los artículos 24 y 130 de la Constitución de 1917.

Las bases constitucionales de la hegemonía presidencial se acumularon de manera progresiva. La primera gran reforma se introdujo en 1874, con el restablecimiento del Senado. Esta reforma fue de una gran complejidad técnica porque se hizo necesario definir los mecanismos electorales para diferenciar la elección de los diputados y de los senadores; redistribuir las funciones del Congreso, que habían estado concentradas en una sola cámara; modificar el procedimiento legislativo, para que lo compartieran ambas cámaras, y diseñar una nueva composición de la diputación permanente, que siguió recibiendo esa misma denominación. Además, se restableció el veto presidencial que ya había existido en la Constitución de 1824.

La reforma de 1874 significó un giro copernicano del sistema constitucional. En 17 años se cambió el sistema político sin cambiar de Constitución. La concepción del Constituyente favorecía la preeminencia del Congreso, aunque sin llegar a plantear un sistema parlamentario. Los inconvenientes para el ejercicio personal del poder fueron advertidos por Comonfort y por Juárez, en diferentes momentos; pero no consiguieron removerlos. Fue la labor discreta pero eficaz del presidente Sebastián Lerdo de Tejada la que despejó el camino para un sistema presidencial concentrado y duro. Se construyó, entre las cámaras, un esquema de contrapesos que las minimizaba de manera recíproca, poniendo un gran poder de arbitraje político en manos del presidente. Emilio

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Rabasa[11] hizo una magistral interpretación de las claves constitucionales que favorecían el ejercicio personal del poder, y se convirtió en la guía para la construcción del presidencialismo constitucional que culminó en el Constituyente de Querétaro.

La perpetuación en el poder, como una expresión del presidencialismo hegemónico, comenzó a ser preparada mediante la reforma de 1887 a los artículos 78 y 109. El primero establecía que el presidente en funciones podía ser reelegido para el periodo inmediato sólo en una ocasión, "pero quedará inhábil en seguida para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones". Al defender el dictamen en la Cámara de Diputados Justo Sierra tuvo el valor de no ocultar la realidad:

> El principio que hoy proclamamos los defensores del dictamen podrá no ser el ideal democrático; pero está en armonía con nuestro estado social. No es, sin duda alguna, el planteado por nuestros constituyentes, pero es el que reclaman las conveniencias de la patria, las necesidades de nuestra época y las exigencias de nuestra política[12]

Tres años después, en 1890, el artículo 78 fue objeto de otra modificación para volver a la redacción original de 1857 y permitir la reelección indefinida. De manera complementaria fue modificado, en ambas ocasiones y en el mismo sentido, el artículo 109, relativo a la elección de los gobernadores. Al promover esos cambios Porfirio Díaz olvidó sus propias palabras. Con motivo del Plan de la Noria, en 1871, había proclamado: "que ningún ciudadano se imponga y perpetúe en el ejercicio del poder y esta será la última revolución". El trascurso de dos décadas y ser él quien ocupaba el poder, le hicieron cambiar de opinión.

La ampliación a seis años del periodo presidencial, mediante la reforma de 1904, obedeció a la conveniencia de dar un reposo al general Díaz, que había alcanzado los setenta y cuatro años de edad, y en apariencia ofrecía la ventaja de alejar los periodos de tensión electoral. Se tuvo un resultado inverso, supuesto que al ser reelegido en 1910, ya octogenario, y al posponer su sustitución previsible hasta 1916, introdujo un elemento más de tensión en una sociedad muy desigual, fatigada por la rutina, por la falta de libertades públicas y por la presencia inamovible de una clase dirigente conservadora. Al haber combinado la reelección sucesiva y la ampliación del periodo se vedaron las opciones de acceso al poder de los propios beneficiarios del progreso alentado por Díaz.

Antes de convertirse en un proceso social abierto, la inconformidad política surgió en el interior de las filas porfiristas. La deficiente configuración constitucional no fue la causa de la turbulencia, pero contribuyó a ella. Viendo los acontecimientos en retrospectiva no se pueden hacer más que conjeturas, pero si el diseño constitucional

[11] *La Constitución y la dictadura*, México, Tip. de "Revista de Revistas", 1912.

[12] Cit. por Irenófilo, "El artículo 78 de nuestra Constitución. Su reforma y su restablecimiento", en *Comentarios breves sobre legislación patria. Periodo legislativo de 1876 a 1900*, México, 1900, edición en facsímile de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2006, p. 331.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

hubiese quitado presión a las frustraciones y a las inconformidades políticas, y hubiese franqueado el acceso al poder de numerosos aspirantes marginados, tal vez se habrían encontrado respuestas institucionales a las demandas sociales y el país se habría ahorrado varios centenares de millares de vidas humanas.

Otro asunto que guardaba íntima relación con la concentración del poder era el relacionado con la sustitución presidencial. La experiencia de la vicepresidencia había sido contraproducente, de suerte que en 1857 se adoptó otro mecanismo. Los artículos 79 y 80 preveían que el presidente de la Corte supliría las faltas temporales del presidente, y las absolutas hasta en tanto un nuevo presidente elegido asumiera el cargo. Este mecanismo de sustitución fue modificado en 1896, primero, y en 1904, después. En este último caso, para restablecer la vicepresidencia de la república.

El sistema sustitutivo adoptado en 1896 tenía semejanza con el actual, aunque resolvía mejor algunos problemas. El artículo 79 (equivalente al 84 de 1917) dispuso que durante las faltas del Ejecutivo se encargaría de la presidencia el secretario de relaciones exteriores o, de haber impedimento, el de gobernación. Estos funcionarios actuarían como encargados del despacho presidencial hasta el momento en que el Congreso designara al presidente sustituto. Para tal efecto se introdujo un procedimiento más o menos aséptico, porque quedaba vedado que hubiera discusión sobre la personalidad de los propuestos como candidatos a presidente sustituto. Además, se preveía que si ninguno alcanzaba la mayoría absoluta entre los legisladores presentes, la votación se repetiría entre los dos más votados y en caso de empate decidiría la suerte. También se consideraba que la falta podía originarse en la renuncia del presidente. Llegada esta circunstancia, el Congreso sólo podría aceptarla en el momento mismo en que estuviera resuelta la sustitución. Tratándose de licencias, el presidente podía sugerir el nombre de la persona que lo remplazara.

En 1904, siendo senadores Emilio Rabasa y Venustiano Carranza, se restableció la figura del vicepresidente, quien a la vez desempeñaría la función de presidente del Senado. A semejanza del vicepresidente estadounidense, tendría voz y sólo votaría en casos de empate. Se preveía, además, la falta del presidente y del vicepresidente; en tales circunstancias ocuparía el cargo como interino el secretario de relaciones y, en orden sucesivo, los demás ministros conforme a lo dispuesto por la ley.

Vertebrar la economía nacional demandó un esfuerzo intenso y sostenido. En su redacción original, el artículo 124 de la Constitución determinaba: "Para el 1 de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República". El enunciado de esta disposición corresponde a una regla transitoria, pero fue incluida por aparente error en el texto constitucional. La colocación se explica en tanto que el problema de las alcabalas y de las aduanas interiores se había combatido desde la independencia y es probable que el Constituyente hubiera querido dejar una norma de vigencia permanente para que, una vez desaparecidas esas alcabalas y aduanas, no subsistiera el riesgo de su reposición.

La Constitución, promulgada el 5 de febrero, entró en vigor el 16 de septiembre; los constituyentes consideraron que un plazo de nueve meses a partir de su vigencia

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

sería bastante para adoptar las medidas conducentes a la cancelación de alcabalas y la supresión de aduanas interiores. Se equivocaron. Los intereses económicos regionales y la dimensión caciquil del poder se impusieron sobre la norma suprema, de suerte que tuvieron que transcurrir casi treinta años para que, gracias al esfuerzo de José Yves Limantour, la Constitución fuera adicionada (1896) en sus artículos 111 y 124 a efecto de reiterar la prohibición de que los estados gravaran el tránsito de personas o de mercancías, emitieran sellos postales o reglamentaran la circulación de objetos.

Desde un punto de vista técnico, las adiciones a los artículos 111 y 124 eran prescindibles. La prohibición constitucional existente desde 1857 bastaba para hacer imposibles las alcabalas y las aduanas interiores. La práctica derogatoria de la Constitución obligó a que el texto fuera ampliado. En esta ocasión los efectos de la norma fueron alcanzados y con ello se contribuyó a ensanchar también la aureola del poder personal del presidente. En este sentido no puede ignorarse que en los sistemas personales los procesos de anomia se proyectan sobre la imagen de los titulares del poder de la misma forma que la observancia de la norma se atribuye a la gestión presidencial.

En sentido análogo a las reformas de 1896, pero en este caso con plena justificación técnica, en 1901 fue adicionado otra vez al artículo 111. Una nueva fracción, la VIII (equivalente a la fracción VIII del actual artículo 117), prohibió a los Estados contraer obligaciones o créditos con gobiernos extranjeros, o con particulares cuando implicaban pagos en moneda extranjera.

La prensa jugó un papel decisivo en la defensa de las libertades, pero llegó a significar un factor de incomodidad para los titulares del poder político. La tensa relación entre la prensa y el gobierno culminó en una adición al artículo 7º, en 1883, durante la presidencia de Manuel González, para facilitar la punición de los que comenzaron a ser identificados como delitos de imprenta. Era otro peldaño en la construcción de la hegemonía presidencial. El texto original decía:

> Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene mas límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a 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.
> Conforme a la reforma de 1883 se sustituyó la última parte para decir:
> Los delitos que se cometan por medio de la imprenta, serán juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados, los del Distrito Federal y Territorio de Baja California, conforme a la legislación penal.

La nueva redacción puso un enorme poder de coerción en manos de los gobernadores y del presidente. La subordinación de los tribunales a los dictámenes de los gobiernos federal y locales facilitó también el control sobre las expresiones disidentes y, en el ámbito de los estados fortaleció el ejercicio caciquil del poder, con el consiguiente malestar general.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

En esa misma dirección se orientó la reforma de 1901 relativa al Distrito Federal. La fracción VI del artículo 72 disponía que en el Distrito Federal los "…ciudadanos [elegirían] popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales…". A partir de la reforma, quedó suprimido el régimen electoral en la capital del país, y el Congreso recibió la facultad de asignar el gobierno local al presidente de la República, lo que hizo de inmediato.

La modernización económica del país exigía instrumentos normativos más ágiles. Un ejemplo del predominio congresual estaba en la facultad atribuida al Congreso de conceder privilegios por tiempo determinado a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora; en 1882 esta facultad se trasladó con acierto al capítulo de las facultades presidenciales, con la misma redacción que hasta ahora conserva la fracción XV del artículo 89. Un año más tarde fue reformada la fracción X del artículo 72, cuya versión original facultaba al Congreso para establecer las bases de la legislación mercantil. La adición del año 83 amplió esa atribución al ámbito de la minería y, a efecto de evitar controversias, explicó que entre los temas de la materia mercantil se incluía a las instituciones bancarias. Esta reforma sirvió de base para aprobar los códigos de comercio de 1884 y de 1889; éste, todavía en vigor.

La administración de justicia fue objeto de reformas, en especial la relativa a la composición de la Corte, en 1900, y al amparo, en 1908. Otras adecuaciones estuvieron concernidas con el número de diputados y con la creación de nuevas entidades federativas.

La estrategia de reformas sucesivas a la Constitución imprimió un giro en la cultura política de promulgar nuevas constituciones, seguida de manera inveterada durante la primera mitad del siglo XIX. La posibilidad de ser reformada atenuó la frontalidad del rechazo y abrió el camino para las modificaciones conforme a las reglas que la propia Constitución había adoptado. La inestabilidad tuvo otro sesgo, menos radical que las tendencias derogatorias hasta entonces en boga.

Desde el momento mismo en que fue puesta en vigor, la Constitución comenzó a ser impugnada y, en cierta forma, modificada en cuanto a sus objetivos. Habiendo sido concebida como un instrumento para atenuar el ejercicio personal del poder, la Constitución careció del apoyo suficiente para alcanzar su positividad en todos los ámbitos; el Congreso sucumbió ante las presiones y confirió poderes extraordinarios al presidente Comonfort; a poco, el Plan de Tacubaya (diciembre de 1857) significó el desconocimiento del orden constitucional.

Los gobiernos de Lerdo, González y Díaz fueron alterando la esencia de la Constitución, hasta transformarla en un instrumento del personalismo político. No hubo necesidad de sustituirla para invertir el sentido de sus propósitos. Lo que fue concebido desde la óptica de una primera experiencia constitucional democrática, culminó siendo una plataforma que legitimó un poder presidencial muy concentrado. Esta fue la lección generada por el sistema de reformas que también sería adoptado durante la vigencia de la Constitución de 1917. La estabilidad de la Constitución se alcanzó a expensas de la democracia que había intentado en su versión original.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

La fallida reforma de Benito Juárez

El 14 de agosto de 1867 el presidente Benito Juárez expidió una convocatoria para la elección de diputados, presidente de la república y presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Esta convocatoria también señalaba que los gobernadores deberían expedir otra análoga para elegir diputados locales, gobernadores y autoridades municipales. Al concluir la intervención extranjera y el imperio de Maximiliano, el objetivo central consistía en la normalización de la vida institucional del país. Sin embargo, a diez años del accidentado inicio de su vigencia el presidente quiso aprovechar la coyuntura para introducir reformas a la Constitución, pero sin observar lo dispuesto por la propia norma fundamental. Sin proponérselo, convalidaba la posición que el presidente Ignacio Comonfort había asumido al desconocer la vigencia de esa norma, alegando las dificultades para el gobierno que su observancia implicaba.

En su exposición de motivos el presidente Juárez manifestaba:

> 3º. Que la Constitución de la República, digna del amor del pueblo por los principios que contiene y la forma de gobierno que establece e inviolable por la voluntad del pueblo que libremente quiso dársela y que con su sangre la ha defendido y la ha hecho triunfar, contra la rebelión interior y contra la intervención extranjera, reconoce y sanciona ella misma la posibilidad de adicionarla o reformarla por la voluntad nacional.
> 4º. *Que si esto no deberá hacerse en tiempos ordinarios, sino por los medios que establece la misma Constitución, sin embargo, por la experiencia adquirida en años anteriores y en un caso tan excepcional como el de la grave crisis que acaba de pasar la nación, parece oportuno hacer una especial apelación al pueblo para que, en el acto de elegir a sus representantes, exprese su libre y soberana voluntad, sobre si quiere autorizar al próximo Congreso de la Unión para que pueda adicionar o reformar la Constitución Federal, en algunos puntos determinados, que pueden ser de muy urgentes intereses, para afianzar la paz y consolidar las instituciones, por referirse al equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión y al ejercicio normal de sus funciones, después de consumada la reforma social.*[13]
> 5º. Que por iguales motivos, parece oportuno comprender en la apelación al pueblo, que exprese también su voluntad sobre los mismos puntos de reforma en las constituciones particulares de los estados.

El proceso electoral se convertiría en un plebiscito mediante el que se facultaría al Congreso para reformar la Constitución, conforme a los puntos que aparecían en la propia convocatoria, pero haciendo una excepción acerca de lo preceptuado por esa misma norma en cuanto a su reforma. El texto expreso decía así:

> Artículo 9º. En el acto de votar los ciudadanos, para nombrar electores en las elecciones primarias, expresarán además su voluntad acerca de si podrá el próximo Congreso de la Unión, *sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal, reformarla o adicionarla* sobre los puntos siguientes:

[13] En este y en los siguientes textos que se transcriben, las cursivas son mías.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Primero: Que el Poder Legislativo de la Federación se deposite en dos Cámaras, fijándose y distribuyéndose entre ellas las atribuciones del Poder Legislativo.
Segundo: Que el Presidente de la República tenga facultad de poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Poder Legislativo para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o Cámaras en que se deposite el Poder Legislativo.
Tercero: Que las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que el segundo tenga que dar al primero, no sean verbales, sino por escrito, fijándose si serán directamente del Presidente de la República o de los secretarios del despacho.
Cuarto: Que la Diputación, o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias.
Quinto: Que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En una circular fechada el mismo día y suscrita por Sebastián Lerdo de Tejada, ministro de relaciones exteriores y de gobernación, se aducían, entre otros, los siguientes argumentos a favor de la convocatoria:

Según están organizados en la Constitución, el Legislativo es todo y el Ejecutivo carece de autoridad propia enfrente del Legislativo. Esto puede oponer, y muy graves, dificultades para el ejercicio normal de las funciones de ambos poderes.
[…]
La marcha normal de la administración exige que no sea todo el Poder Legislativo, y que ante él no carezca de todo poder propio el Ejecutivo. Para situaciones extraordinarias, la excusa de los inconvenientes, es la necesidad de toda energía en la acción; pero para tiempos normales, el despotismo de una convención puede ser tan malo o más, que el despotismo de un dictador. Aconseja la razón, y enseña la experiencia de los países más adelantados que la paz y el bienestar de la sociedad dependen del equilibrio conveniente en la organización de los poderes públicos.
[…]
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.
[…]
En el segundo punto se propone que el Presidente de la República pueda poner veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se puedan reproducir, sino por dos tercios de votos de la Cámara o cámaras en que se deposite el Poder Legislativo. Así se hallaba establecido en la Constitución de 1824, y lo mismo se observa en los Estados Unidos.
[…]
En el tercer punto se propone que las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, o los informes que tenga que dar el segundo al primero, no sean verbales, sino por escrito; reservando que se fije, si deberían ser directamente del presidente o de los secretarios del despacho. No habiendo reglas sobre esto en la Constitución de 1857, si llegara a ponerse en

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

ella este punto, no sería una reforma, sino una adición. *El objeto de ella sería que quedase derogado y que no se pudiera reproducir lo dispuesto en el reglamento del Congreso, que lo autoriza para llamar a los secretarios del despacho y que permite a éstos concurrir y tomar parte voluntariamente en las discusiones públicas*. Lo propuesto en este punto se observa en los Estados Unidos, donde las relaciones del Ejecutivo con el Congreso sólo son directas del presidente y por escrito. Habiéndose adoptado en México mucho de las instituciones de los Estados Unidos, no se adoptó en este punto su sistema, sino el de las monarquías representativas de Europa.

[…]

Se propone en el cuarto punto, que la Diputación, o fracción del Congreso que quede funcionando en sus recesos, tenga restricciones para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Así estaba dispuesto en la Constitución de 1824, que daba esa atribución al Consejo, compuesto de la mitad del Senado, exigiendo que, para acordar la convocación del Congreso, fuera necesario que concurrieran los votos de las dos terceras partes de los consejeros presentes.

[…]

En el quinto punto se propone que se determine el modo de proveer a la sustitución provisional del Poder Ejecutivo, en caso de faltar a la vez el Presidente de la República y el presidente de la Corte Suprema de Justicia. Ese caso estuvo previsto en la Constitución de 1824, como lo está también en las instituciones de los Estados Unidos.

[…]

El gobierno ha preferido el medio de la apelación directa e inmediata al pueblo, por muchas y graves consideraciones. En tiempos ordinarios, para resolver sucesivamente sobre puntos especiales que vaya indicando la experiencia, no sería prudente ocurrir, sino a los medios ordinarios de reforma establecidos en la misma Constitución. Pero esos medios serían lentos, tardíos e inoportunos, para resolver el conjunto de reformas que comprenden los cinco puntos mencionados, con el carácter que tienen de urgentes, para arreglar la marcha normal de los poderes públicos.

[…]

Sólo por preocupaciones que rebajasen la razón o por pasiones e intereses que rebajasen la buena fe, se pudiera suscitar en este caso la cuestión de legalidad. Si la mayoría del pueblo no votase por las reformas, nada se haría y ningún mal se habría causado. Si al contrario, la mayoría del pueblo votase por las reformas, habría sido un absurdo promover antes la cuestión de legalidad constitucional, porque *la libre voluntad de la mayoría del pueblo es superior a toda Constitución*.

El artículo 39 de la de 1857, dice:

"La soberanía nacional reside esencial y originalmente 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 o modificar la forma de su gobierno".

Si la misma Constitución reconoce, como no podía menos de reconocer, que la libre voluntad del pueblo puede siempre cambiar esencialmente aun la forma de su gobierno, sería un absurdo que algunos afectasen tanto celo por no modificar en nada la Constitución, que pretendieran negar al pueblo el derecho de autorizar al próximo Congreso para que sobre algunos puntos determinados pueda reformarla.

En contra de la convocatoria presidencial se desató un vendaval político que obligó al presidente Juárez a pronunciar un discurso ante el Congreso, retirándola, el 8 de

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

diciembre de 1867. Sin embargo esta experiencia es relevante, por varias razones: fue la primera reforma propuesta a la Constitución en vigor por la vía plebiscitaria; los argumentos ofrecidos por el gobierno a través de la inteligente reflexión de Lerdo, fueron incorporados con posterioridad y continúan influyendo en la organización constitucional; la reforma fue posible, pocos años más tarde, conforme al mecanismo dispuesto por la propia norma suprema. Por otra parte, Lerdo admitió que la Constitución había sido reformada en ocasiones anteriores, sin haberse agotado los procedimientos establecidos:

> *La nación ha aprobado que se hayan hecho reformas a la Constitución, sin que ni antes ni después se sujetasen a los requisitos establecidos en ella para aprobarlas*. La nacionalización de los bienes muebles del clero, fue una reforma del artículo 27, que sólo le prohibía tener bienes raíces. La supresión del juramento fue una reforma de los artículos 83 y 94 que lo exigían. La ley de cultos reformó el artículo 123, estableciendo la separación entre el culto y el Estado. Sin embargo de estos ejemplos, no ha pretendido ahora el gobierno decretar ningunos puntos de reforma, sino que se ha limitado a hacer una apelación al pueblo, que es el único verdadero soberano. El pueblo libremente aceptará, o no, las reformas propuestas; y en cualquiera de los dos casos, el gobierno quedará satisfecho de haber cumplido su deber proponiendo aquello que tiene la conciencia de ser más conveniente, para afianzar la paz en el porvenir y para consolidar las instituciones.

Se puede colegir de lo anterior que fue Juárez quien inició el giro en cuanto a la tendencia hasta entonces dominante de sustituir las constituciones. No planteó una nueva Constitución, sino que optó por transformar el régimen de gobierno mediante cambios en la estructura y el funcionamiento de los órganos del poder.

A pesar de ser un gobierno integrado por abogados liberales muy experimentados, cuyo patriotismo quedó demostrado y a quienes el país debe haber fundado el Estado moderno en México, se incurrió en errores que conviene tener presentes porque forman parte de las distorsiones a que puede dar lugar la democracia directa. En primer lugar, llama la atención que en su circular Lerdo intente justificar la violación del procedimiento de reforma constitucional alegando que ya se había hecho con anterioridad. La vulneración de un precepto no se puede invocar como precedente para seguirlo haciendo, porque la norma indica un deber ser y porque en los sistemas de constitución escrita la costumbre no tiene funciones derogatorias.

En cuanto al sistema referendario que se pretendió aplicar, la apelación a la suprema autoridad del pueblo, por encima de lo dispuesto por la Constitución, y desconociendo las atribuciones del órgano reformador de la Constitución en general y del Congreso en particular, puso al país al borde de un golpe de Estado. De haberse llegado a consumar el referéndum y la consiguiente modificación *de facto* del orden constitucional, se habría estado en el caso de la alteración del orden constitucional por parte de un poder constituido, el gobierno. Estos dos son los elementos del golpe de Estado. En tanto que no se celebró el referéndum, tampoco se tipificó el golpe de Estado, como una parte de a doctrina sustenta, porque la Constitución no fue alterada en momento alguno. La sola convocatoria no modificaba la Constitución. Fue, sin duda, un error político que puso a las instituciones en grave riesgo, pero para que se pueda hablar de

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

un golpe de Estado se tiene que registrar un hecho político antijurídico, no una simple expresión de intenciones.

El precedente más conocido en ese sentido fue el golpe de Estado de Luis Napoleón Bonaparte, quien mediante un referéndum "modificó" la Constitución de 1848. En realidad no fue una "modificación o reforma", sino una violación lisa y llana que se tradujo en la liquidación de la tercera República francesa y en el advenimiento de una dictadura, primero, y de un imperio, un poco más adelante.

Ese fue el ejemplo que se perfiló en México, pero una oportuna rectificación permitió mantener la vigencia del orden constitucional. Lo que sí quedó apuntado era el proyecto adverso al sistema congresual implantado en 1857, y el germen del presidencialismo hipertrófico que emergería a partir de la ya mencionada reforma de 1884.

Las reformas de Venustiano Carranza

El 26 de diciembre de 1914 el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, promulgó un decreto reformando el artículo 109 de la Constitución. El texto original decía: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular"; en 1887 este precepto había sido adicionado para permitir la reelección de los gobernadores. Carranza, en uso de las facultades extraordinarias para legislar que él mismo se confirió, y que incluyeron el ejercicio del poder reformador de la Constitución, modificó esa disposición para prohibir la reelección de los gobernadores y, lo más importante, para dar un nuevo esquema a la organización municipal, con lo que se enarbolaba una bandera muy atractiva para reclutar adeptos a la causa revolucionaria. El artículo quedó redactado de la siguiente manera:

> Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, 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.
> El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
> Los gobernadores no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años.

Ese precepto acogió el tema municipal, hasta entonces ausente de la Constitución. La importancia circunstancial de la medida era de gran calado, en tanto que permitía romper la hegemonía porfirista enclavada en los gobiernos locales y ejercida a través de las conocidas "jefaturas políticas", amén de que confería al presidente (en este caso al primer jefe) un amplio poder de policía.

Una segunda reforma fue hecha también por Carranza en enero de 1915, facultando al Congreso para expedir leyes en materia de trabajo (artículo 72-X). Esta disposición

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

resultaba políticamente funcional en un periodo durante el que se hacía necesario reclutar al mayor número posible de militantes para sumarse al movimiento revolucionario. La tercera reforma a la Constitución de 1857 fue introducida en septiembre de 1915. En este caso se trató de un asunto técnico relacionado con el juicio de amparo.

El artículo 102 de la Constitución dispuso, en 1857, que "Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas de orden jurídico, que determinará una ley". En 1908 este precepto fue adicionado en el sentido de que, en materia civil, el amparo sólo podría promoverse 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". Las consideraciones hechas valer por el presidente Porfirio Díaz apuntaban en el sentido de evitar el "abuso de los recurso de amparo"; sin embargo, Carranza concluía que, lejos de producir ese efecto saludable, la adición había tenido como "pavoroso resultado" que los litigantes "se ampararan contra autos, providencias y aun simples actos negativos y disposiciones de mero trámite". Todo lo anterior, agregaba, en perjuicio de la responsabilidad y de la respetabilidad de la justicia del orden común.

La reforma decretada por el primer jefe del Ejército Constitucionalista consistió en derogar la modificación porfiriana y reponer el texto original en vigor, aduciendo que los resultados procurados con la reforma de 1908 no se habían alcanzado y que resultó contraproducente. Lo llamativo, en este caso, es que el decreto carrancista coincidía, sin mencionarlo, con los argumentos expresados por Emilio Rabasa.

En el contexto que fue dictado ese decreto carrancista no se advierte ninguna utilidad estratégica para los propósitos revolucionarios. Sin embargo la medida adoptada denota el interés porque la sociedad civil continuara su actividad dentro de la mayor normalidad posible. Las disposiciones constitucionales relativas al amparo eran irrelevantes para los efectos de la lucha armada, pero eran significativas para los justiciables. Esto supone que una parte del país seguía funcionando conforme a las reglas de un orden constitucional que había sido quebrantado con motivo del cuartelazo encabezado por Victoriano Huerta en contra del gobierno constitucional de Francisco I. Madero.

Las reformas decretadas por Carranza corresponden al ejercicio personal del poder reformador de la Constitución. No existe fundamento jurídico para decisiones de ese género, por lo que implica la paradoja de que se construya un orden jurídico contraviniendo disposiciones jurídicas. En la conducta de Carranza se advierte la percepción dominante en el sentido de que las medidas políticas debían apoyarse en las normas constitucionales. Tan irregular como reformar la Constitución por decreto, pero sin duda más sencillo, habría sido promulgar la legislación laboral invocada, o dictar los estatutos que dieran nueva vida a la organización municipal. Se optó, empero, por seguir la inercia reformadora de la Constitución practicada a lo largo de casi sesenta años de apariencia constitucional. Se trataba de una actitud cultural imperante incluso en medio de la guerra civil.

Por lo demás, es oportuno rescatar el concepto de que la Revolución encabezada por Venustiano Carranza era, como señalaba de manera expresa el Plan de Guadalupe,

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

un movimiento constitucionalista. Este asunto lo he desarrollado con amplitud en mi ensayo "Inviolabilidad de la Constitución".[14]

La última reforma: 1917

La Constitución de 1857 no fue derogada de manera explícita. El decreto promulgador de la actual norma suprema comienza diciendo "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857". Es evidente que en 1917 surgió una nueva Constitución, pero también lo es que se quiso preservar la referencia a la de 1857 como una constitución reformada.

En el artículo 5º del Plan de Guadalupe, reformado el 12 de diciembre de 1914, se estableció que al triunfo de la Revolución las reformas constitucionales dictadas Venustiano Carranza, como Primer Jefe de la Revolución, serían sometidas a la ratificación, enmienda o complemento por parte del Congreso. El lema "Constitución y Reformas" figuró a lo largo de todo el proceso revolucionario, desde el desconocimiento de Victoriano Huerta hasta la promulgación misma de la Constitución de 1917. En esos términos firmó todavía Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobernación encargado del despacho, el 5 de febrero de 1917, al disponer la publicación del texto queretano.

El desconocimiento de Huerta fue hecho en nombre de la Constitución, violada por él; en lo sucesivo los revolucionarios se refirieron siempre a la revolución constitucionalista. El 14 de septiembre de 1916 quedó reformado de nueva cuenta el Plan de Guadalupe, para permitir la convocatoria a un Congreso Constituyente, y cinco días más tarde fueron convocadas las elecciones, que se celebrarían el 22 de octubre siguiente. En las reformas al Plan de Guadalupe se argumentaban las razones jurídicas justificativas del constituyente. Es comprensible que no se aplicaran de manera expresa los términos del artículo 128, relativo a la inviolabilidad constitucional, porque esto habría supuesto restablecer la vigencia plena del ordenamiento de 1857 y darle vida a la XXVI Legislatura, disuelta por Huerta; tampoco cabía invocar el artículo 127, acerca de la reforma a la Constitución, porque la Legislatura impuesta por Huerta tuvo vida muy efímera y ni siquiera se computó su presencia; se apelaba en cambio al artículo 39, como una forma directa de ejercer la soberanía popular, y al precedente de que el Constituyente de 1856-1857 no había observado lo dispuesto por la Constitución de 1824, y esto no obstante su legitimidad era indisputada.

Aunque el decreto de Carranza, elaborado por Luis Cabrera, utilizó el mismo argumento que Lerdo de Tejada había invocado para justificar el referéndum basándose en la soberanía popular consignada en el artículo 39, se siguió una ruta diferente, porque en esta ocasión se optó por la elección de un congreso constituyente, a partir de una situación de hecho consistente en que a la sazón el órgano legislativo ordinario estaba desintegrado.

[14] En Carbonell, Miguel (coord.), *Panorama del derecho constitucional mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2006, pp. 317 y ss.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Por otra parte, el decreto expedido por Carranza, el 14 de septiembre de 1916, para convocar al nuevo Constituyente, reprodujo las críticas de Sierra y de Rabasa a la Constitución de 1857:

> … la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar el gobierno de la nación, continuará siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país, con la completa absorción de todos los poderes por parte del Ejecutivo o que los otros, con especialidad el Legislativo, se conviertan en una rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración …

En cuanto a los objetivos del Constituyente que se convocaba y su relación con la Constitución de 1857, se precisaba que los principios de la norma liberal serían respetados:

> … con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto, que se respetará la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la Nación reside en el pueblo y que es éste el que debe ejercerla para su propio beneficio; que el gobierno, tanto nacional como de los Estados, seguirá dividido para su ejercicio en tres poderes, los que serán verdaderamente independientes; y, en una palabra, que se respetará escrupulosamente el espíritu liberal de la Constitución, a la que sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la obscuridad o contradicción de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas.

Las razones para reformar la Constitución del 57 aparecen muy claras en el decreto de reformas al Plan de Guadalupe y son más puntuales aún en el discurso que pronunció Carranza al inaugurar las sesiones del Constituyente, el 1 de diciembre de 1916. En esta ocasión pasó revista a los problemas que según él habían resultado de la norma liberal: dictadura política, quebrantamiento del sistema federal, deformación de la justicia y del amparo; en suma, violación generalizada de la norma suprema. La paradoja es que los vicios de los que fue víctima la Constitución se vieron como un defecto intrínseco de ella. Por otra parte, Carranza tampoco rompió en definitiva con la norma fundamental que había dado un soporte legitimista a la Revolución y reitera las consideraciones ya expuestas en septiembre anterior:

> En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquélla y la forma de gobierno en ella establecida; que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus deficiencias,

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

> 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.

Los diversos dictámenes referidos a cada precepto constitucional y los debates sostenidos por el Constituyente de 1916-1917 incluyeron frecuentes referencias a la norma suprema anterior; numerosas fueron las veces en que se reprodujeron los textos e incluso las razones aportadas por el constituyente liberal. En muchos casos se ratificó también el contenido de las reformas porfirianas, a las que de manera genérica se había descalificado con anterioridad al tildarlas de "parches".[15] Esas referencias dejaban muy claro que al aludirse a la Constitución de 1857 también se denotaba la otredad de la que se estaba configurando; en ningún caso se insinuó siquiera que la Constitución de 57 estuviera siendo modificada, como se había sugerido en el decreto de convocatoria. Lo que se subrayaba en los dictámenes y en los consiguientes debates era la permanencia de los antiguos preceptos o el paralelismo entre éstos y los nuevos; en ciertos casos sólo se reconoció que en 57 se dieron pasos iniciales que culminaron con un nuevo enfoque en 17. Esto último, sobre todo en cuanto a la relación con las iglesias.

Otra constante de los constituyentes del 17 con relación a la Constitución anterior consistió en rescatarla por cuanto hacía a su función histórica. Con frecuencia eran mencionados los debates del Constituyente liberal a manera de citas de autoridad; los personajes que dieron forma a la carta del 57 fueron reconocidos por su inspiración republicana y por su relevancia fundacional al fijar las bases de un Estado laico. En más de un sentido los revolucionarios del siglo XX se sentían legatarios de la lucha por las libertades y por la igualdad que se había librado a partir de la Revolución de Ayutla.

Ahora bien, no deben pasarse por alto algunos factores significativos. En su discurso inaugural del Constituyente, Carranza sólo hizo referencias a las reformas de la Constitución de 57. En contraste, la respuesta del presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, fue de enorme relevancia, sobre todo si se atiende al hecho de su cercanía a Carranza y de su participación en el proyecto de reformas a la Constitución:

> El Congreso Constituyente, que me honro en presidir, ha escuchado con profunda atención el informe a que acabáis de dar lectura, y en el que se delinean de manera tan clara los principios políticos y sociales que os han servido de guía al hacer las diversas reformas que son indispensables para *adaptar la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y a las nuevas aspiraciones del pueblo mexicano*.
> …
> …venís hoy a declarar, de la manera más franca y sincera, a la vez que más espontánea, que el principio fundamental sobre el cual debe asentarse *la nueva Constitución de la república*, es el respeto más amplio a la libertad humana…
> …

[15] Véase Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. I, México, s. p. i., 1938, p. 35.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

> Sería casi imposible, señor, que yo me refiriese en estos momentos a todos los puntos notables de *vuestro importantísimo proyecto general de reformas a la Constitución vigente*, …
> Así, pues, señor, me limito ahora a darme por *recibido del proyecto de reformas a la Constitución de 1857*…[16]

En esos párrafos de Rojas se advierte la contradicción de referirse a la "nueva Constitución" al tiempo que era reiterativo al hablar de las reformas "a la Constitución vigente" de 1857.

Por otra parte, la Constitución de 1917, conforme a su artículo 27, confirió carácter de ley constitucional a dos disposiciones: la Ley agraria del 6 de enero de 1915, y la Ley de desamortización del 25 de junio de 1856. Al incorporar esta última disposición el Constituyente de 17 adoptó una norma preconstitucional con relación al Constituyente de 57. Este es un indicador más de que los constituyentes revolucionarios no se sentían ajenos al proceso normativo del liberalismo.

También podemos constatar que, entre otras cosas, se preservó el orden progresivo de las asambleas legislativas. La I Legislatura quedó instalada en septiembre de 1857; por su parte la XXVII fue la primera en funcionar conforme a la Constitución de 1917, en septiembre de ese año.

Hay, por ende, varios elementos que denotan posiciones ambiguas o incluso contradictorias en cuanto a la Constitución de 1857. La expresión de que una Constitución reforma otra Constitución carece de sentido lógico jurídico y debe ser interpretada sólo como forma de reconocer la ascendencia histórica de la carta liberal. Con la sola excepción de algunas voces que impugnaron la legitimidad de la Constitución de 1917, la doctrina es unánime en el sentido de reconocer que esta norma es una Constitución nueva, emanada de un proceso constituyente legitimado por su naturaleza revolucionaria.

Si nos preguntamos qué se quiso decir con "Constitución… que reforma la de 5 de febrero 1857", tendremos que convenir que no implica que la Constitución del 57 conserve su vigencia y que se trata sólo de una concesión histórica e ideológica carente de relevancia jurídica. Mediante esa expresión se eludió indicar que la Constitución liberal había sido derogada de manera expresa, en consideración a lo que había significado como elemento legitimador de la acción revolucionaria emprendida en contra de Victoriano Huerta y, a partir de su derrocamiento, como un argumento moral e histórico que sirvió al proyecto carrancista en contra del villismo y del zapatismo.

En la Convención de Aguascalientes se había planteado la necesidad de un nuevo orden constitucional de carácter parlamentario. Para hacer frente a esta corriente, que apenas tuvo una tímida formulación, el poderoso movimiento carrancista prosiguió la lucha enarbolando como bandera la defensa de la constitucionalidad basada en la carta del año 57. Un repliegue radical habría descubierto los flancos vulnerables del carrancismo triunfante. Se optó por mantener la defensa retórica de la Constitución liberal. Además, tampoco era previsible el ímpetu innovador del Constituyente queretano, del

[16] Los énfasis son míos.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

que no se sospechaba que resultaría una norma fundamental con instituciones sociales muy originales. Con todo, al concluir sus labores los integrantes del Congreso tampoco tuvieron reparos para adoptar el polémico encabezado ni para subrayar su vinculación histórica con el liberalismo, dando continuidad a las legislaturas iniciadas en 1857.

En 1856-1857 muchos constituyentes conservadores plantearon que se restableciera la vigencia la vigencia de la Constitución de 1824. Se habría atendido así la exigencia de restablecer el sistema federal, tan caro a los liberales, pero los conservadores por su parte habrían preservado el principio eje del arcaico Estado confesional. No es remoto que en la mente de algunos dirigentes revolucionarios haya estado presente una estrategia análoga, y que hubieran calculado que manteniendo, reformada, la Constitución del 57, se habría preservado la naturaleza individualista de esta norma.

Repárese también que la Constitución de 1857 contaba con un preámbulo conforme al cual los constituyentes declaraban haber actuado "En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano". Los constituyentes del 17 optaron por prescindir de todo preámbulo y en su lugar insertaron una referencia que significaba su vinculación con el movimiento liberal, pero con una perspectiva laicista y con las trascendentales instituciones sociales que ellos incorporaron al ordenamiento constitucional.

La agregación de nuevos elementos correspondía a un proceso cultural acumulativo conforme al cual la antigua Constitución hacía posible la nueva norma. Esto no resta originalidad al Constituyente de 1917 ni merma los méritos del Constituyente de 1857.

Consideraciones finales

La mecánica de la reforma constitucional es equiparable en los casos de las normas de 1857 y de 1917. Aunque la propuesta de reformas hecha por el presidente Juárez no correspondió a los términos previstos por la propia Constitución, tuvo sin embargo un resultado tal vez no previsto: hizo ver que el sistema constitucional podía ser objeto de cambios profundos sin tener que convocar un congreso constituyente. Fue esa la primera experiencia de reformar la Constitución; hasta antes se había optado por el expediente substitutivo, mucho más oneroso en términos de tensión política y menos rentable en cuanto a los efectos de consolidación institucional.

Juárez optó, sin éxito, por la vía plebiscitaria. No obstante el fracaso de la convocatoria para reformar la Constitución, quedó establecido el precedente de que la vía para cambiar al sistema era la reforma, no la derogación y remplazo del texto vigente.

Con la Constitución de 1857 comenzó un proceso de mimesis constitucional. La adaptabilidad normativa se orientó en tres direcciones, según se incorporaran los requerimientos institucionales del Estado, los de la sociedad o los sustentados por los detentadores del poder. En el primer caso se inscriben los aspectos relacionados con la secularización del ejercicio del poder y aquellos conforme a los cuales las instituciones operaban con mayor diligencia, como fue el caso de la organización fiscal; en el segundo, los concernidos con la recepción y la vigorización de los derechos fundamentales y sus

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

correspondientes instrumentos de garantía; en el tercero, los atañederos a la permanencia en el poder de sus titulares.

Esas tres vertientes, iniciadas a partir de la Constitución de 1857, son identificables con claridad también en el caso de la carta queretana, con un matiz en cuanto a los detentadores del poder, porque si bien dejaron de perpetuarse las personas, el diseño institucional favoreció la hegemonía de un partido. La reforma constitucional de 1933, por ejemplo, que proscribió la reelección sucesiva en los congresos federal y estatales, y en los ayuntamientos, auspició la consolidación del Partido Nacional Revolucionario. Sin esa reforma una buena parte de los aspirantes a desempeñar cargos de elección habrían tenido que organizar nuevos partidos para contender por el voto. Al establecerse la no reelección se facilitó la sumisión dentro del naciente partido hegemónico, pues se alentaban las esperanzas de quienes se acogían a la disciplina interna del PNR y se conjuraba la ruptura del partido fundado apenas en 1929.

La mimesis constitucional ha impreso a la norma una textura policroma. Esto resulta desconcertante, en tanto que algunos preceptos se contradicen o tienen sólo un alcance declarativo. En el orden estructural, por ejemplo, resultan incompatibles el pluralismo hacia el que ha avanzado el sistema representativo, y la considerable concentración del poder que subsiste en cuanto al presidente; en el ámbito de los derechos fundamentales, también a manera de ilustrar con un caso, fue relevante hacer del derecho al trabajo una norma constitucional, en 1978, pero al cabo del tiempo trascurrido ese derecho ha quedado reducido a una declaración vacía, y así permanecerá mientras no se le confiera positividad mediante el seguro de desempleo.

Hay una cuestión acerca de la cual todavía carecemos de instrumentos empíricos de corroboración, por lo que sólo se pueden formular trazos de carácter general. Es posible advertir hasta qué punto las constituciones miméticas, como las de 57 y 17, se van adaptando a las circunstancias; pero no hemos mensurado en qué términos la preceptiva constitucional influye en su entorno cultural. Es evidente que existe una relación de entradas y salidas de información que fluyen entre la norma y la normalidad, pero los indicadores no son consistentes en el sentido de una mayor propensión de la Constitución a incorporar elementos procedentes del entorno, o en la dirección inversa, de la norma modificando su entorno cultural. Esto, tal vez, se debe a que los agentes que influyen en los contenidos constitucionales introducen el filtro de su propio interés.

Los tres factores, estatal, social y personal, que matizan la mimesis constitucional, no guardan entre sí una relación simétrica. Más aún, es la interpretación de los agentes políticos la que domina en cuanto a definir cuáles son los insumos de interés para el Estado y para la sociedad que en cada momento son procesados como reforma o adición constitucional. Todo indica que el factor dominante es el personal, y que se bascula entre la prioridad para los intereses estatales y los sociales, cuando llegan a ser excluyentes, según las condiciones ambientales existentes en cada momento; por otra parte, cuando esos intereses no se contraponen, el orden de las prioridades lo determinan la capacidad analítica del grupo dirigente o la aptitud negociadora de los agentes políticos.

Si bien la técnica de la adaptación progresiva ha permitido un ahorro del esfuerzo político para preservar la estabilidad constitucional, también reduce las posibilidades

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

de que la sociedad se identifique con la Constitución. La relación simbiótica entre la sociedad y la Constitución resulta un factor indispensable para alcanzar lo que Peter Häberle denomina "la sociedad abierta de los intérpretes constitucionales". Pero la interpretación de un texto tan dinámico como el nuestro resulta muy difícil para el ciudadano medio. Más aún, la Constitución mexicana se ha convertido en un texto para profesionales.

La estabilidad y la inteligibilidad de un texto guardan una relación directa. Imaginemos, por ejemplo, qué sucedería con los feligreses de un credo religioso si sus textos básicos estuvieran sujetos a cambios incesantes y no siempre bien difundidos. En el caso de las normas constitucionales, su mayor sencillez y menor alteración producen una mejor comprensión. Los problemas culturales de integración entre la norma y la normalidad social se acentúan cuando estamos ante fenómenos que reflejan una cultura fragmentaria. Si a la presencia de diversos elementos variables e inconstantes en la norma se suman factores de desconfianza ante las instituciones, bajos niveles de conocimiento de la norma, expresiones desarticuladas de organización y comportamiento social, experiencias de corrupción que afectan la relación entre los órganos del poder y los gobernados, y episodios recurrentes de violación de las normas, la fragmentación cultural tiende a acentuarse, en perjuicio de la conciencia constitucional colectiva.

Hay otros factores que generan un efecto paradójico en cuanto a la cultura constitucional, porque incrementan la imagen variable del corpus constitucional. Se sabe que ninguna solución carece de costes; es el caso de los tribunales constitucionales. Su aportación a la defensa de la Constitución está fuera de cualquier duda; empero, esos tribunales también contribuyen a la percepción de que la Constitución es un entramado normativo de alta complejidad y que su interpretación exige un conocimiento experto.

Ha sido superada la añeja tesis adversa a la actividad legiferante del juez, pero falta por resolver el efecto producido por los criterios, con frecuencia polémicos en el interior mismo de los órganos jurisdiccionales, relacionados con el alcance de la norma suprema. El gobernado no versado en derecho contempla con cierta prevención que los expertos, entre sí, no siempre coincidan en lo que la Constitución dice. En este caso, inevitable, el efecto paradigmático de la Constitución tiende a desvanecerse. Imaginemos los efectos que tendría para la feligresía, para utilizar el símil ya invocado, que dentro de una misma iglesia los dignatarios postularan criterios antitéticos acerca de los textos que deben orientar la conducta de los fieles.

Las organizaciones deliberantes son una parte esencial de la democracia, pero no se puede soslayar que, al menos en sociedades con niveles culturales todavía precarios, debatir acerca del alcance de una norma genera prevenciones en cuanto a la adhesión colectiva que se le brinda. Por otro lado las constituciones tienen una función relevante para dinamizar e innovar las relaciones sociales e institucionales, y en este sentido su parálisis resultaría contraproducente.

Es recomendable que los análisis superen las perspectivas unidimensionales conforme a las cuales sólo se contemplan los aspectos positivos o negativos de las instituciones. No existe una sola institución perfecta, ni hay solución alguna que no plantee un nuevo problema. En el diseño institucional lo que cuenta es obtener las mayores

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

ventajas y eludir los mayores perjuicios de cada decisión, y además examinar los efectos que genera la interacción de las instituciones. Cuando sólo se ve a las instituciones de manera aislada, se pierde la dimensión real de sus efectos. En un laboratorio es posible aislar los elementos que se desea analizar, pero no se puede perder de vista que hay otra dimensión analítica cuando se examina una misma institución en su relación con otras. Este ejercicio, indispensable para alcanzar los mejores resultados posibles de las reformas institucionales, no ha estado presente en la constante serie de reformas constitucionales.

En el orden formal, también deben hacerse algunas consideraciones. Si la mimesis constitucional se ha convertido ya en una expresión de la cultura nacional mexicana, al menos convendría poner un poco de orden. Es recomendable, por ejemplo, establecer un solo periodo anual para que entren en vigor las reformas. Así se podría centrar la atención de los ciudadanos para explicarles, una vez por año, en qué dirección fue modificada la Constitución. Son pocos los casos en los que una reforma puede ser considerada como muy urgente, de manera que nada impide que, por simple convención entre los agentes políticos, las reformas que vayan siendo adoptadas a lo largo de cada año entren en vigor en un mismo momento, con excepción, por supuesto, de los casos en que cualquier diferimiento afecte los objetivos de la reforma.

La reforma constitucional ha servido incluso para invertir el sentido original de la organización o del funcionamiento del Estado mexicano. Esta experiencia permitiría fundamentar que sin sustituir la Constitución es posible obtener los mismos resultados por la vía de la reforma; empero, también puede producirse una necesidad psicológica, política o incluso social de remplazar la Constitución. Estoy persuadido de que en México no existe la convicción generalizada de una Constitución nueva; más aún, la mayor parte de las propuestas formuladas cabrían en el texto actual, así hubiera que llegar al caso extremo de utilizar la fórmula de 1917.

Es difícil, en este punto, sustentar una posición favorable al cambio y al mismo tiempo eludir una apariencia que tenga visos conservadores. Tengo serias reservas con relación a una nueva Constitución por varias razones. Una de ellas consiste en que numerosos aspectos que ya forman parte de los consenso básicos, y que por lo mismo no están sujetas a discusión, tendrían que ser abordados y entrarían en la nómina de temas acerca de los cuales habría que negociar. Un ejemplo es la responsabilidad del Estado en materia educativa y su naturaleza laica. ¿Conviene convertir al laicismo en un asunto cuya preservación implique hacer concesiones en otras materias?

Otro aspecto inquietante es que la forma de construir constituciones tiene mucho de semejanza con la elaboración de un contrato. El principio *do ut des* siempre ha estado presente, lo mismo en la formulación originaria de las constituciones de 1857 y de 1917, que con motivo de sus reformas. Ha variado su intensidad, y en muchas ocasiones ni siquiera se ha hecho explícito, pero incluso en las circunstancias de mayor ejercicio autoritario del poder ha habido alguna suerte de entendimientos, así haya sido en la cúpula del poder. El problema es que han surgido nuevas formas de negociar para construir instituciones de derecho público, en particular constituciones.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Voy a poner un par de ejemplos. El lenguaje de género ha irrumpido en el discurso político y, todavía peor, en los textos jurídicos. La distinción entre "todas" y "todos" resulta del desconocimiento de las reglas gramaticales, pero han encajado en una frecuencia de comunicación que la puede hacer inevitable en el momento de elaborar un nuevo código fundamental. El caso de la Constitución venezolana es un buen ejemplo de lo que sucede con una concesión de apariencia intrascendente. En México este lenguaje ha hecho aparición, como es el caso de la Ley para la protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Otro asunto que resulta preocupante cuando se abre un proceso constituyente al completo, es que cada fuerza política tiene su propia agenda y sólo está dispuesta a otorgar su voto a otra fuerza política en aquello que no se contraponga a la suya propia, lo que suena razonable; el problema surge cuando se superan las reservas y comienzan los acuerdos basados en las prioridades de cada cual, cuando formalmente pueden caminar en paralelo. Numerosos ejemplos de nuevas constituciones ilustran hasta qué punto se han llevado a las normas supremas instituciones excluyentes entre sí. Cada fuerza puede quedar satisfecha porque demuestra haber introducido a la Constitución sus más caros proyectos. Si luego resultan compatibles o no con los que a su vez incorporaron los demás, resulta irrelevante para los interlocutores, en tanto que cada uno pueda decir que consiguió sus objetivos. Una consecuencia frecuente de esos ejercicios es el de normas abigarradas, contradictorias y disfuncionales, a veces de peor factura que las precedentes.

En los medios académicos prevalece la convicción de que los cambios constitucionales son necesarios y de que en la Constitución conviven numerosos aciertos con no pocos errores. El reglamentarismo y el desorden estructural de nuestra ley suprema, las asimetrías entre los órganos del poder y las omisiones en cuanto a derechos y garantías, hacen recomendable su revisión. Lo extraño es que la disyuntiva política no sea reformarla o sustituirla, sino hacer algo o no hacer nada. Hasta ahora ha prevalecido esta segunda posición.

Si bien no es posible predecir cuándo, la experiencia nos indica que por mucho que se posponga, en algún momento se tendrán que producir los cambios constitucionales. Considero que es posible plantear una opción intermedia entre la reforma y la sustitución; un texto reformado y refundido a la vez permitiría atender la mayor parte de las propuestas que se han hecho públicas, en foros académicos, gremiales y políticos. Refundir significa organizar un texto, sin variar su contenido; sin embargo, por lo equívoco que puede resultar esta expresión entre nosotros, es preferible utilizar la voz *reordenar*, como ya figura en un proyecto elaborado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.[17]

Esa *reordenación* acompañada de la reforma facilitaría sustraer a la discusión los consensos básicos ya alcanzados en el pasado y no impugnados, así como agrupar

[17] Fix-Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Anteproyecto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Cámara de Diputados (CEDIP), Senado de la República, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2016.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

las materias de una manera sistemática y coherente. También se podría aliviar a la Constitución de la pesada carga reglamentaria con la que sucesivas adiciones la fueron lastrando y que, como paradoja, hoy restan flexibilidad a las relaciones entre los órganos del poder, y entre éstos y los gobernados.

Frente a los diez textos, de diferente jerarquía y legitimidad, que regularon la organización y el funcionamiento del poder en México durante los primeros 36 años de vida independiente, los siguientes 160 años hemos estado regidos por sólo dos constituciones. Se trata, como se ha visto, de normas proteicas cuyo estudio permite identificar algunas regularidades de nuestra cultura constitucional. Identificarlas, para potenciarlas o corregirlas, según convenga a la sociedad de nuestros días y a la que vendrá, es un ejercicio siempre necesario.

Las tensiones entre las culturas parmenídea y heraclitiana han estado presentes a lo largo de los últimos 160 años y no tienen por qué ausentarse en el futuro. En todo caso esto sólo podrán confirmarlo quienes participen en el sesquicentenario de la Constitución de 1917, si es que subsiste hasta entonces, como es deseable que ocurra.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/