

CAPÍTULO II. La Constitución de 1857 . . . . .	29
1. Sus críticos: Justo Sierra y Emilio Rabasa . . . . .	29
2. Reformas constitucionales: 1857-1917 . . . . .	32
A. Benito Juárez . . . . .	32
B. Sebastián Lerdo de Tejada . . . . .	33
C. Porfirio Díaz (primer periodo presidencial) . . . . .	35
D. Manuel González . . . . .	35
E. Porfirio Díaz (segundo periodo presidencial) . . . . .	36
F. Francisco I. Madero . . . . .	38
G. Venustiano Carranza. Proyecto de reformas . . . . .	38

## CAPÍTULO II

### LA CONSTITUCIÓN DE 1857

#### I. SUS CRÍTICOS: JUSTO SIERRA Y EMILIO RABASA

Con el nombre de *La Constitución de 1857 y sus críticos*, Daniel Cosío Villegas realizó el mejor trabajo sobre este tema y al que me voy a ceñir, con algunos comentarios propios adicionales.

Cosío Villegas estima, con razón, que los mayores y mejores críticos de la carta mayor de 1857 fueron Justo Sierra y Emilio Rabasa.

Diferentes en temperamento, circunstancias y cargos ocupados lo fueron Sierra (1848-1912) y Rabasa (1856-1930). El primero, campechano e hijo de distinguido escritor (Sierra O'Reilly). En la Secretaría de Educación Pública fue uno de los mayores educadores que el país ha dado y cuyas opiniones Díaz respetaba. Creador, como se sabe, de la Universidad Nacional de México, era natural que viera en la educación una de las mayores carencias del país y una de las ingentes necesidades por atender y resolver.

Emilio Rabasa, chiapaneco de origen, menos profesional en la política que Sierra —durante el porfiriato fue gobernador de su estado natal y luego senador al derrumbe de Díaz— pero más jurista que Sierra, pues se destacó en la interpretación y técnica del mexicanísimo juicio de amparo y de la Constitución en general. Ambos, Sierra y Rabasa, eran grandes conocedores de la historia mexicana. El primero, destacado intérprete político de la historia, el segundo, enorme comentarista político de la Constitución. Deben estudiarse para comprender lo ocurrido en el país a partir de la vigencia de la Constitución de 1857, la Reforma y el Porfiriato.

En cuanto a Justo Sierra, Cosío Villegas hace los siguientes comentarios:

Sierra deseaba que la Constitución se adaptara a la vida real del país, considerando que en el México de entonces iba a operar un cambio gran-

dioso. También proponía la industrialización de México, para lo cual era indispensable el orden, la paz, la unión y la concordia. Sierra no entendía la libertad sino dentro del orden. El legislador y el público deberán averiguar las leyes de la sociedad.

Pretendía el campechano lograr reformas como limitar el derecho al voto para los que supieran leer y escribir. En cuanto al Poder Judicial debería ser independiente y con las siguientes características:

1. Designación de magistrados que *no* debería ser por elección popular.
2. Hacer *inamovibles* a los jueces y magistrados.
3. Que el presidente de la Suprema Corte de Justicia *no* sustituyera al presidente de la República.

Para el fortalecimiento del Ejecutivo pretendió ampliar de cuatro a seis o siete años el periodo presidencial. Su deseo habría de cumplirse, merced a una reforma de Díaz de 1904 por la que se estableció el término de seis años para el presidente, principio que habría de reiterar Madero durante su precaria presidencia en 1911.

En cuanto a Emilio Rabasa, Cosío Villegas consideraba que su crítica era más orgánica y mucho más técnica que la de Justo Sierra. Rabasa formuló su crítica cuando la Constitución de 1857 estaba desacreditada, muerta y enterrada su letra y su espíritu.

Sobre Rabasa continúa diciendo Cosío Villegas:

- El libro de Rabasa es el mejor estudio sobre el Congreso Constituyente de 1856 y de la Constitución de 1857, que apareció (*La Constitución y la dictadura*) en 1912, donde une el conocimiento jurídico con el histórico, necesario para discurrir con acierto sobre el derecho constitucional: “en efecto, el distinguido jurista sabía derecho y sabía historia”.
- Rabasa recomienda un régimen presidencialista. Para el jurista, los Constituyentes de 1856 “fueron hombres de gran talento y a quienes la patria debe tanto”.
- Para Emilio Rabasa era esencial asegurar a los tribunales la independencia necesaria para que dictaran libremente sus fallos, lo que a su vez requería de la independencia de los magistrados y de los seres humanos que dictasen las resoluciones. A su vez, se pronunció en contra de que la Constitución de 1857 estableciera que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, el fiscal y el procurador general fueran

electos popularmente. Confirma una de sus censuras cuando dice que el hacer vicepresidente de la República al presidente de la Corte era empujarlo a una actividad política adversa al jefe del Ejecutivo. En sus tesis, concluye que la inamovilidad del magistrado es el único medio de obtener la independencia del tribunal.

- Para Rabasa, las soluciones que dio la Constitución de 1857 fueron malísimas, ya que se impidió dar vida democrática. Forzó al gobierno a hacer las selecciones para conseguir una apariencia de respeto a la Constitución, hizo imposible la existencia de los gobiernos y forzó al Ejecutivo a constituirse en dictador. También estaba convencido de que el pueblo mexicano jamás había hecho una elección; en consecuencia, ellas habían sido fraguadas por los gobiernos.
- Emilio Rabasa hizo importantes sugerencias que acogió la Constitución de 1917, como la de limitar que el Congreso sesionara ininterrumpidamente o por largos períodos de tiempo; el Ejecutivo adquirió el derecho de vetar las leyes aprobadas por el Legislativo, así como reformas importantes en cuanto al juicio por responsabilidad de funcionarios.
- Finalmente, Rabasa propuso reformas sobre supuestos que, para él, eran verdaderas premisas:
- Primero: “La dictadura no puede ni debe achacarse al gobernante sino a la ley con que gobierna”.
- Segundo: “El sistema dictatorial de gobierno ha cumplido ya su misión de darle a México el esquema de organización política, un mínimo de unidad y avance hacia el bienestar material”.
- Tercero: “El país tiene que entrar en una nueva vida política, institucional y democrática”.

Según él, la Constitución de 1857 fracasó no por sus contradicciones o lagunas, sino porque cuando fue redactada en 1856, cuando se transformó con las Leyes de Reforma y cuando operó en la República restaurada, el mexicano veía en las libertades política e individual la clave de todos los secretos —solución de problemas, políticos, económicos y sociales—.

El autor de este libro quisiera señalar que los comentarios que Emilio Rabasa hiciera en sus obras políticas y jurídicas permearon en el Constituyente de Querétaro. Se decía que Rabasa era criticado en el día por su actuación política durante el porfiriato, pero su obra era consultada en

las noches. El distinguido constitucionalista y maestro de varias generaciones, doctor Alfonso Noriega, llamó a los que así actuaron “los rabbistas vergonzantes”.

Sea lo que fuere, las ideas de Rabasa, criticadas o enaltecidas, estuvieron presentes en el ambiente de la Asamblea Constitutiva de Querétaro, especialmente respecto al amparo, el Poder Judicial y, en términos generales, la organización política constitucional. En algunas partes del mensaje de Carranza del 1º de diciembre de 1916 se traslucen algunas ideas de Rabasa. El primer jefe de Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo afirmó que “el señor Rabasa es una de las personas que estimo, y con quien llevé buenas relaciones, durante el tiempo que estuve en el Senado, de cuya alta Cámara, forma parte”.<sup>7</sup>

## 2. REFORMAS CONSTITUCIONALES: 1857-1917

A fin de tender un adecuado puente legislativo entre la Constitución de 1857 y la de 1917, a continuación, en forma somera, señaló las principales reformas introducidas a la ley fundamental de 1857, por Juárez, Lerdo de Tejada, Porfirio Díaz, Manuel González, otra vez Porfirio Díaz y Francisco I. Madero, hasta el proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente el 1 de diciembre de 1917.

### A. Benito Juárez

Bien ocupado estuvo el de Guelatao durante su azarosa presidencia (1858-1872) surgida originalmente por ministerio de ley (como presidente de la Suprema Corte) y, después, por prórroga y elección no muy reconocidas o aceptadas, para que pudiera dedicarse a la Constitución que había sido el sustento de su cargo y dentro de cuyos límites intentó, no siempre con ortodoxia, ejercer su mandato.

La guerra de los Tres Años y la intervención francesa convirtieron a Juárez en un presidente itinerante, que tuvo que limitar, de hecho, la amplitud de facultades que al Legislativo, en detrimento del Ejecutivo, había concebido la Constitución de 1857. Así Juárez, como después Porfirio Díaz, no siempre gobernaron de acuerdo con la ley mayor, pero mientras que el primero hubo de hacerlo en medio de guerras y sobresalto nacional, el segundo, que gobernó por más de treinta años, llevó a cabo la

<sup>7</sup> *Vid.* la carta enviada por Carranza a don Cristóbal Ll. y Cantillo, del 5 de abril de 1912, anexos, pp. 308-309.

mayor parte de su mandato dentro de un clima de paz interna y sin acosos internacionales.

En vista de lo anterior, se explica que las reformas constitucionales de Juárez a la carta magna no fueron especialmente sustanciales, sino dirigidas a los estados federativos, por lo cual, en 1863, erigía en estado Campeche; en 1868, Coahuila de Zaragoza; en 1869, Hidalgo y, finalmente, Morelos.<sup>8</sup>

Por otro lado y con relación al artículo 124 entonces vigente y en cumplimiento de lo asentado por ese precepto en su versión original, abolió las alcabalas<sup>9</sup> en una primera modificación, para restablecerlas en una segunda, urgido por la necesidad de fondos. Este “poner y quitar” las alcabalas se repetiría en los gobiernos de Lerdo y Díaz. También cambió el artículo 74, relativo a las atribuciones de la diputación permanente.

Juárez comprendió con claridad cuáles eran sus misiones fundamentales: en lo internacional, reafianzar los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, y, en lo interno, el establecimiento definitivo de la Reforma. Estos esenciales objetivos se desprenden de varias de sus intervenciones públicas y correspondencia particular. Por sólo citar un ejemplo, menciono a continuación el brindis que hizo Juárez durante un banquete que se ofreció en su honor el 4 de diciembre de 1866, en el que expresó:

Vemos a los franceses partir de nuestro territorio, pero hay otras naciones que hablan de intervenir en los asuntos de México. Nada de esto queremos, ni de Francia, ni de España, ni de Inglaterra, ni de los Estados Unidos. Nos creemos capaces de gobernarnos por nosotros mismos, si se nos deja en libertad de hacerlo. Preciso es que nuestro territorio, permanezca intacto y que establezcamos en él las Leyes de Reforma, porque luchamos de tiempo atrás con la retirada de los franceses tendremos la paz y el progreso. Señores brindo por la libertad y La Reforma, por la paz y la nacionalidad.<sup>10</sup>

## B. Sebastián Lerdo de Tejada

Como ya se ha dicho, a la muerte de Juárez ocupó la presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada quien, igual que aquél, llegó al elevado cargo como consecuencia de ser entonces presidente de la Su-

<sup>8</sup> Gutiérrez S., Sergio Elías, y Ribes S., Roberto, *La Constitución mexicana en el siglo XX*, 1994, p. 81. Utilizaré varias veces esta paciente y minuciosa investigación en este apartado II.

<sup>9</sup> Las alcabalas son los impuestos con que se gravaban el paso de mercancías de un estado de la federación a otro. Hoy están expresamente prohibidas por la Constitución: artículo 117, fracción IV.

<sup>10</sup> *Méjico a través de los siglos*, 19<sup>a</sup> ed., México, Cumbres, 1983.

prema Corte de la Nación. La presidencia de Lerdo de Tejada corrió del 19 de julio de 1872 al 20 de noviembre de 1876.

El nuevo presidente, a quien correspondió un periodo más tranquilo que el de su antecesor, quiso y pudo incluir las Leyes de Reforma, que adicionó expresamente a la Constitución de 1857, sobre todo en materia de culto religioso.

Durante su encargo, las modificaciones a la ley fundamental fueron inspiradas en las ideas liberales. La más notable, como ya se dijo, o quizá la más conocida, fue la reinstalación que Lerdo hizo de la Cámara de Senadores en 1874, que había suprimido la Constitución de 1857. Los argumentos de Lerdo para fundamentar su medida fueron:

Que en una república federal, las dos Cámaras sirven para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados elegidos en un número proporcional a la población, representa el elemento popular y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo.

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

También se ha hecho la objeción, de que dos Cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social [Lerdo se refería a la etapa de la Reforma y a la intervención francesa]. Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia práctica de negocios de los miembros de una Cámara, modere convenientemente en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra.

Los párrafos antes transcritos, más dirigidos a replicar las objeciones que se habían enderezado en contra del Senado (“un elemento aristocrático”), en verdad hallaban su razón última en el crecimiento considerable que el Constituyente de 1857 había hecho de las facultades del Legislativo, y a justificar por qué Juárez no había podido, por ese motivo, gobernar con toda pureza constitucional. Asimismo, buscaba la estabilidad de un país sumido, la mayor parte del siglo XIX, en violencias y anarquías, tanto por motivos nacionales, cuanto internacionales.

Con la reinstalación del Senado, se modificaron varios artículos, todos ellos referidos al Poder Legislativo. Así, las reformas tocaron varios artículos que trataban de la inviolabilidad de las opiniones de los diputados y senadores, la calificación por sus miembros por cada Cámara, la aper-

tura y periodo de sesiones, la iniciativa y formación de leyes y, en general, las facultades del Congreso y de la Diputación Permanente.

Por otro lado, atendiendo el espíritu de la Reforma, los párrafos introducidos por Lerdo se refieren a las relaciones del Estado y la Iglesia, como entidades independientes, a los actos del estado civil, a la prohibición a la Iglesia para adquirir bienes, y al no reconocimiento de las órdenes monásticas, entre otros.

### C. Porfirio Díaz (*primer periodo presidencial*)

Como se sabe, Díaz ocupó la presidencia en diferentes lapsos. El primer periodo fue de 1877 a 1880. El segundo, cuando sustituyó a su compadre, general Manuel González, quien había desempeñado el Ejecutivo federal de 1880 a 1884. En esta segunda ocasión, Díaz permaneció en el poder de 1884 hasta el 23 de mayo de 1911, fecha de su renuncia. En resumen, Porfirio Díaz fue presidente, contando ambos periodos, durante más de treinta años.

En su primera etapa, su labor reformatoria constitucional fue, como es obvio, con el fin de preparar su segundo mandato, por lo que modificó el artículo 78 (en el año de 1878), para establecer que el presidente “podría reelegirse cuatro años después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, disposición que se hizo extensiva a los gobernadores”.<sup>11</sup>

### D. Manuel González

Al igual que sus predecesores, para González los problemas económicos y la *cuestión presidencial* ocuparon su mayor tiempo de reformas constitucionales.

Igual que Juárez, abordó lo referente a las alcabalas que paralizaban el flujo normal de personas y servicios entre estados. Tampoco, como el patricio oaxaqueño, tuvo éxito, por lo que, primero las suprimió (1882) y, al final de su mandato (1884), se vio obligado a establecer fecha límite para abolirlas. Recuérdese también el “motín del níquel” originado por el lanzamiento de la moneda con una liga de ese metal y que implicó, en verdad, una de las más severas depreciaciones monetarias del siglo XIX.

Seguramente que por el antecedente de Sebastián Lerdo de Tejada y José María Iglesias (¿Juárez también?) ya no sería el presidente de la Suprema Corte de Justicia quien sustituyese al de la República en sus

11 Gutiérrez S., Segio E., y Ribes, Roberto, *op. cit.*, nota 8, p. 86.

faltas temporales, o en la absoluta hasta que se presentase el nuevamente electo, sino que ahora lo sería el presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente (reforma de 3 de octubre de 1882).

El anterior sistema fue modificado durante el segundo periodo presidencial de Porfirio Díaz como se verá en el apartado siguiente.

El 14 de diciembre de 1883 modificó el artículo 72, fracción X, para otorgar competencia al Congreso a fin de “expedir códigos obligatorios en toda la República, de minería y comercio, comprendiendo en este último las instituciones bancarias”.<sup>12</sup> La federalización del comercio constituyó un hito en esta materia.

#### E. *Porfirio Díaz (segundo periodo presidencial)*

Como ya quedó dicho, Porfirio Díaz lanzó su Plan de Tuxtepec con el lema “de la no reelección”,<sup>13</sup> que pronto habría de olvidar al instalarse en Palacio Nacional por tiempo indefinido.

En principio, como haría Álvaro Obregón años después, Díaz fijó en la Constitución la no reelección inmediata —dando así paso a su compadre Manuel González en la presidencia—, pero se autorizaba la mediata. Posteriormente, la reelección fue tolerada sin limitación alguna y permitió las sucesivas reelecciones de Díaz. Hasta su renuncia, Díaz, al igual que Juárez, consideró que la Constitución de 1857 había extralimitado las facultades del Legislativo. Ahora el péndulo osciló a favor del Ejecutivo que, además de su reelección indefinida, amplió el plazo para Díaz por seis años, según la reforma efectuada al artículo 78 el 6 de mayo de 1904.

Resulta interesante y apropiado hacer notar que caso parecido habría de ocurrir en el periodo posrevolucionario con Álvaro Obregón, quien logró instalar la reelección mediata y, también, el periodo de seis años.<sup>14</sup> Así, el caudillo sonorense se convirtió en el primero quien, después de la Revolución, fue elegido por seis años, aun cuando por su asesinato nunca llegó a cubrirlo. Fueron sucesivamente los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez los que, entre todos ellos, sumaron los seis años previstos para el periodo obregonista.

<sup>12</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1989*, 1989, p. 707. La edición contiene un error, pues aparece el artículo 27 y no el aplicable, el 72.

<sup>13</sup> Incluso manifestó en aquel entonces que “la Revolución de Tuxtepec sería la última Revolución”.

<sup>14</sup> Trato este mismo asunto con más detalle en el capítulo III, nota 39.

Fue Lázaro Cárdenas el segundo presidente electo para seis años y el *primero* en concluirlos totalmente.

Pues bien, en el segundo periodo de Díaz, por reforma de 24 de abril 1896, se estableció nueva línea sucesoria a través del secretario de Relaciones Exteriores y, en su defecto, por el de Gobernación, en sustitución temporal o absoluta del presidente de la República cuando no se presentase el nuevamente electo.

La reforma arriba señalada y la verificada el 6 de mayo de 1904 —que ya contemplaba, otra vez, la figura del vicepresidente— fueron el procedimiento, formalmente aceptable pero moralmente abominable, por el cual el usurpador Victoriano Huerta accedió a la presidencia de la República después de la renuncia y asesinato de Madero. Explicaré en el capítulo III cómo ocurrió el siniestro acontecimiento.

En cuanto al Poder Judicial, Díaz estableció, en 1900, la composición de la Suprema Corte con *quince ministros*, y rompió con una tradición ininterrumpida desde la Constitución de 1824.<sup>15</sup> La Corte funcionaría en pleno o en salas.

Al Legislativo se le otorgó la facultad para legislar en el Distrito Federal, se estableció el mínimo de habitantes para elegir diputados, se fijaron sus responsabilidades y las de los senadores por delitos comunes, entre otras reformas en torno a ese poder.

Un año antes de la importante reforma relatada en párrafos precedentes, el 22 de junio de 1903, Díaz, con motivo de su postulación por la Convención Nacional Liberal, tres años antes de lo que sería su sexta reelección, dijo:

Señores delegados: La primera y más alta entre las distinciones que pueden conferirse a un ciudadano en los pueblos constituidos bajo la forma republicana, representativa y popular, es la designación previa y solemne por sus compatriotas para jefe supremo del poder público ya sea, que llegue uno a ejercerlo; tal es, señores delegados la honra que por vuestra benévolas mediación me prodigan nuestros generosos delegados, y como si fuera tan grande, como es inmerecida por mi parte, han tratado de magnificarla, con manifestaciones públicas en todo el territorio nacional.

Yo la contemplo, la aprecio en toda su magnitud y la agradeceré mientras viva, con el mayor y más cordial reconocimiento del que soy capaz, sin que esto sea motivo para suponer que yo también opino en favor de mi candidatura porque aunque no siendo poseído de nobles y grandes ambiciones patrióticas y con todo el humano orgullo que es natural en casos como el mío, no me parece que un hombre bien entrado en la edad, en

<sup>15</sup> El texto original de la Constitución de 1917 volvió al número de once ministros.

que todos los pueblos civilizados jubilan a sus servidores, sea el más a propósito para dirigir la marcha progresiva de una nación, joven y briosa, que con varonil resolución e impulso creciente, se lanzó a la obra de su rehabilitación y engrandecimiento a sentirse libre de las calamidades, que durante más de medio siglo impidieron organizar sus poderosas fuerzas vitales, pero entendiéndose bien que al confesar me poco adecuado para la dirección administrativa y política de mi patria, no le niego los últimos servicios que aún pudiera prestarle; con mucha pena les denuncio mi deficiencia, porque así me parece debido y oportuno, ahora que aún no ha formulado legalmente su soberano mandato pero siempre listo para acatar con todo respeto lo que tenga a bien imponer que para eso le he pertenecido y le pertenezco sin reserva.<sup>16</sup>

El 6 de mayo de 1904 se facultó al Congreso para erigirse en colegio electoral respecto a la elección de presidente y vicepresidente de la República, magistrados de la Suprema Corte de Justicia y senadores del Distrito Federal.

En junio de 1908, se federalizaron las competencias del Congreso para legislar sobre uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal y en noviembre de ese año, sobre emigración, migración y salubridad general.<sup>17</sup>

#### F. Francisco I. Madero

En la angustiosa, turbulenta y breve presidencia de quien inició la primera parte de la Revolución, Francisco I. Madero, poca labor de modificación constitucional pudo efectuarse.

Por reforma del 7 de noviembre de 1911, se estableció en el artículo 78 dos importantes principios: seis años de periodo presidencial y la no reelección absoluta del presidente y vicepresidente.

En la misma fecha, en el artículo 109, se fijó asimismo el periodo de seis años para los gobernadores de los estados y su no reelección absoluta.

#### G. Venustiano Carranza. Proyecto de reformas

El 1º de diciembre de 1916, Venustiano Carranza, como primer jefe del Ejército y encargado del Poder Ejecutivo, presentó al constituyente convocado en Querétaro su *proyecto de reformas* a la Constitución de 1857, que habría de originar, con amplias y variadas adiciones, la Constitución de 1917.

El capítulo V está dedicado a comentar, en detalle, el mensaje de Carranza que precedió a su proyecto constitucional.

16 Casasola, Gustavo, *Historia gráfica de la Revolución Mexicana*, México, Trillas, 1967, p. 53.

17 Gutiérrez S., Sergio E., y Ribes, Roberto, *op. cit.*, nota 8 p. 88.