MARZO 2017

Quórum Legislativo

REVISTA DEL **CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Introducción
Juan Manuel Cavazos Balderas

Los Derechos Sociales en las **Constituciones de 1857 y 1917**
Jesús Ruiz Munilla

Antecedentes del artículo 27 de la Constitución **Política de los Estados Unidos Mexicanos**
María Amelia Olguín Vargas

División del Poder Público, su Distribución y Evolución **en las Constituciones de 1857 y 1917**
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

118

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

Índice

Editorial **07**
Sadot Sánchez Carreño

Introducción **11**
Juan Manuel Cavazos Balderas

Estudio Introductorio **17**
Juan Ramírez Marín

Los Derechos Sociales en las Constituciones de 1857 y 1917. Análisis temático comparativo **41**
Jesús Ruiz Munilla

El Derecho del Trabajo en las Constituciones de 1857 y 1917. Análisis temático comparativo **61**
Jesús Ruiz Munilla

Antecedentes del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **83**
María Amelia Olguín Vargas

La libertad religiosa en las Constituciones de 1857 y 1917 **123**
Francisco J. Rodríguez Carvajal

División del poder público, su distribución y evolución en las Constituciones de 1857 y 1917 **159**
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Hacia la democratización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **191**
Ernestina Godoy Ramos

El Poder Judicial en la transición de 1857 y 1917 **201**
Gonzalo Santiago Campos

Análisis comparativo de la institución del Ministerio Público en las Constituciones de 1857 y 1917 **231**
Oscar Uribe Benítez

Poder Ejecutivo y administración pública en 1857 y 1917 **261**
Juan Ramírez Marín

La regulación constitucional de la materia político-electoral: 1857 y 1917 **305**
Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

Inviolabilidad y reformas a la Constitución **343**
Juan Ramírez Marín

Lic. Luis Vicente Cabrera Lobato*

* Luis Cabrera en Corzo Sosa, Edgar, Centenario de la ley agraria del 6 de enero de 1915, México, Comité Nacional Editorial y de Divulgación del Partido Revolucionario Institucional, 2014, p. 28.

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Editorial

Sadot Sánchez Carreño

La importancia que tiene conmemorar el centenario de la Constitución de 1917, conlleva la obligación de conocer las razones por las que se originó la idea de construir un nuevo pacto que culminó en la materialización de la Ley más importante de la vida institucional de un país; que ahora, nos une y convoca a la reflexión analítica de sus antecedentes formales y materiales.

Sin duda, la Constitución de 1857, es la referencia más cercana y primordial que influyó de manera determinante en el pensamiento del Constituyente de Querétaro. De corte liberal y republicano, ratifica el modelo de organización federal para el Estado, reconoce la soberanía del pueblo, establece una división de poderes y prohíbe la esclavitud, entre

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

otros grandes ejes que se han marcado como líneas de estudio en este número de la revista.

Existen innumerables trabajos comparativos de la Constitución de 1857 y la vigente, convirtiendo la tarea de selección de temas a abordar, en una oportunidad de realzar detalles sobre los avances de corte social que tuvo la Constitución de 1917. Motivados por la clásica doctrina que acepta estudiar a la Carta Magna desde la perspectiva dogmática y orgánica, el contenido de la publicación que tiene en sus manos, sigue la misma línea de análisis, por tanto, estudia los derechos laborales, la libertad religiosa y el derecho de propiedad, garantías sociales consagradas en el nuevo texto.

En la parte orgánica, los temas relacionados con la división del poder público, su distribución y evolución; el poder judicial en la transición de 1857 y la democratización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la institución del Ministerio Público, el Poder Ejecutivo, la Administración Pública y la regulación constitucional de la materia político electoral son elementos de la parte estructural que se desarrolla.

Se concluye esta edición, con el estudio relativo a la inviolabilidad y las reformas a la Constitución, aspectos íntimamente vinculados con la teoría de la supremacía constitucional desarrollada por Hans Kelsen, que sostiene que ésta es la norma de la cual emanan las demás leyes, estableciendo límites de esas normas secundarias.

Cabe soslayar que estudiar las vetas coincidentes y divergentes entre ambos documentos significó para los autores un reto, que lejos de convertirse en una tarea de simple parangón, resultó la posibilidad de ser referente para futuros análisis.

Sadot Sánchez Carreño

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Primer Jefe rinde ante el Congreso su informe de gobierno de la gestión realizada como encargado del Poder Ejecutivo durante el período preconstitucional.*

* Centro de Estudios de Historia de México Carso. Fondo José Mendoza. XXXI-1.6.1022.0001.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción

Juan Manuel Cavazos Balderas

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es reconocida en la historia del derecho constitucional, por ser la primera norma jurídica a nivel mundial en retomar elementos del constitucionalismo social. El Constituyente de 1917 buscó construir un nuevo proyecto de Estado democrático, considerando como una necesidad, la protección de los derechos sociales.

Tras el movimiento de independencia, en México se han desarrollado acontecimientos trascendentales que se reflejan en la ley fundamental del Estado. Las demandas de los campesinos, de la clase trabajadora y los sectores populares consolidaron el carácter social de nuestra Constitución. Al ser una

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

norma jurídica Suprema, ésta define el régimen de los derechos y libertades de los ciudadanos, establece el origen de la soberanía de la nación, establece la forma de Estado en cuanto a su organización territorial, forma de gobierno y sistema político.

La Constitución de 1917, fue promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero por el Congreso Constituyente. Estableció un nuevo orden cuya función principal fue ser el eje del desarrollo de la Nación Mexicana. Su antecedente fundamental fue la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, vigente durante los años de la guerra de reforma, la restauración de la república y el porfiriato.

Las garantías individuales de los ciudadanos, la libertad de expresión, la libertad de asamblea, la abolición de la esclavitud, la prohibición de los títulos de nobleza y la división de los poderes de la nación establecidos en 1857, se fortalecieron en la nueva norma jurídica. Así, se propuso agregar entre otras garantías, la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita, la jornada de trabajo máxima de ocho horas y la libertad de asociación de los trabajadores.

A lo largo de la historia, la constitución que nos rige se ha ido transformando y modernizando para atender los cambios políticos y sociales. A través de las reformas, adiciones y derogaciones se mantiene vigente y ha ido evolucionando para responder a las necesidades de la sociedad del país.

La Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un acontecimiento trascendental del siglo XXI. Los Poderes de la Unión suscribieron un acuerdo cuya finalidad es reconocer la obra del Constituyente de 1917 y los hechos históricos de la más grande expresión de autodeterminación.

En este sentido, en el marco de las actividades que se realizan en torno a esta expresión de principios y valores plasmados en nuestra norma, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, ha dedicado los números 117 y 118 de la publicación Quórum Legislativo, al análisis de nuestra Constitución en su primer siglo de vida.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

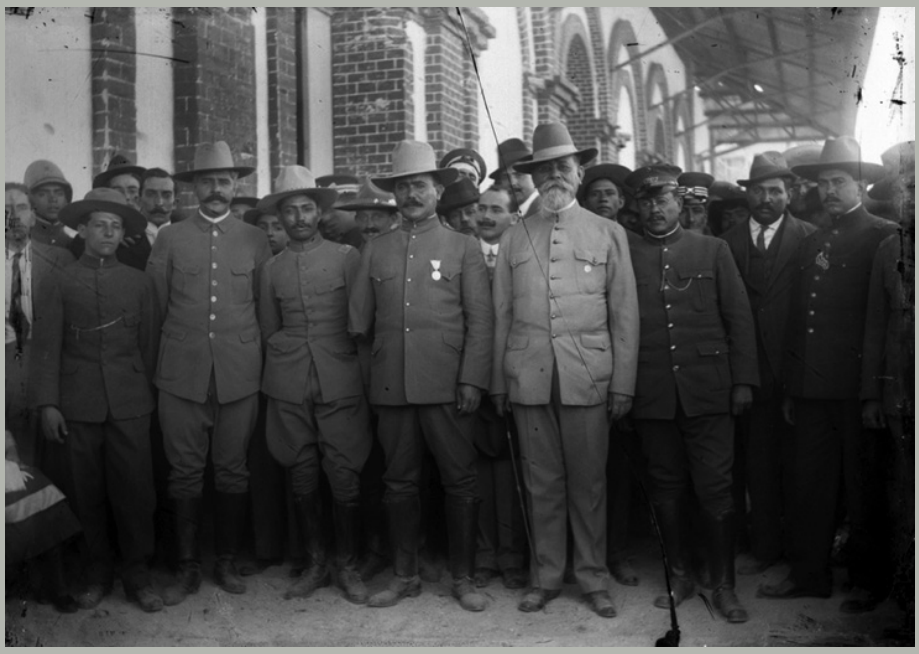
Introducción

Hoy el panorama nacional nos exige a todos los mexicanos trabajar para que la Constitución no pierda su carácter de origen. Por tal razón, la difusión de la cultura política y jurídica, cobra relevancia y se convierte en un conducto para inspirar la participación crítica de la sociedad en la vida constitucional de México.

Los Diputados integrantes del Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la LXIII Legislatura, coincidimos en la importancia de forjar la ruta del futuro de México a través del estricto cumplimiento de los principios de libertad, integridad y democracia expresados en nuestra Carta Magna.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/



Álvaro Obregón y Venustiano Carranza*

* Venustiano Carranza y su ejército. Fondo Casasola, Secretaría de Cultura.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Estudio introductorio

Juan Ramírez Marín[1]

Prefacio

El 5 de febrero de 2017 se cumple el Centenario de la Constitución de 1917, heredera, de algún modo u otro, de su similar de 1857. Por encima de su significado e importancia jurídica, toda Constitución es una manifestación cultural, que nos muestra la interacción, siempre cargada de tensiones y paradojas, entre una sociedad y su proyecto de vida en común. Haberle sostiene que un texto constitucional es, sobre todo, un pacto entre generaciones, una línea de continuidad histórica, política, jurídica y so-

1 Doctor en Derecho de la empresa por la U. Anáhuac. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Director de Estudios Jurídicos del CEDIP.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

cial que nos vincula al pasado y simultáneamente nos permite avanzar al futuro que imaginamos.[2]

Aun cuando el Constituyente de 1916-17 elaboró un texto constitucional novedoso y de avanzada, que plasmó por primera vez en el mundo los derechos sociales, el propio Carranza propuso una reforma a la Constitución de 1857. Si bien Carranza fue rebasado por el ala izquierda obregonista, eso no impidió que muchas normas constitucionales del viejo régimen, fueran copiadas, algunas incluso literalmente. Luego, en el transcurso del siglo XX y lo que va de éste, el Poder reformador de la Constitución ha realizado 699 reformas, permítanme la expresión: de *todos los colores y sabores*. Hay quien sostiene que eso habla de una Constitución viva, hay quien señala que ya no es la misma. Sea cual sea la perspectiva que adoptemos, lo cierto es que, en algunos aspectos, nuestro texto constitucional no es sólo centenario, sino que resulta prácticamente bicentenario (si tomamos en cuenta la influencia de la Constitución de 1824 en la de 1857). Por esta razón resulta tan importante establecer una comparación entre ambos textos, que nos proporcione una imagen real de cada artículo constitucional, o al menos de cada capítulo o título. Ese esfuerzo no tiene únicamente propósitos académicos e históricos, de suyo muy valiosos, sino tiene la ventaja de darnos una idea más clara del devenir sociopolítico y económico de las normas que integran nuestro texto fundamental, o al menos, de algunas de ellas.

Recordemos que el federalismo se instaura en México, después de la aventura de Iturbide, en la Constitución de 1824, de clara influencia norteamericana, pues la Constitución de aquel país inaugura a nivel mundial esa forma de Estado.

Las dos constituciones que comentamos proceden de sendos movimientos armados. Al respecto, André Hauriou dice que los movimientos constitucionalistas están jalonados por revoluciones; que no existen dos iguales, ya que se desarrollan en relación directa a las características de cada país.[3]

Constitución de 1857

Recordemos, que en aquellas naciones emergentes como México, donde los mercados internos coloniales habían sido ejes dominantes de sus economías,

2 Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.). *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. 1ª edición. IIJ, UNAM. México, 2007, p. XII.

3 André Hauriou, Jean Gicquel y Patrice Gélard, Derecho constitucional e instituciones políticas, traducción de José Antonio González Casanova, 2ª edición, Barcelona, Ariel, 1980, pp. 99-109.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

la independencia y la apertura hacia los mercados internacionales fue especialmente difícil. El país sólo contaba con dos productos tradicionales de exportación: plata y grana cochinilla, que representaban el 90% del total de las exportaciones y no se logró impulsar otros productos hasta fines del siglo.[4]

De modo que esas viejas economías coloniales como la peruana y la mexicana, que habían girado en torno a la minería de plata, y con una fuerte población indígena dedicada a la agricultura tradicional con escasa innovación tecnológica, tuvieron serias dificultades para iniciar su vida independiente. México logó importantes avances después de 1820, pero se vio seriamente afectado por la notable y cruenta sucesión de guerras que sufrió durante medio siglo: los enormes costos de las guerras de la monarquía española (1793-1810); las contribuciones fiscales y financieras impuestas a Nueva España; las guerras de independencia (1810-1820) y sus negativos efectos sobre la minería, el comercio, la agricultura y ganadería; las múltiples intervenciones extranjeras y guerras internas y externas(1827-1867).[5]

Así, tras 27 años de vida independiente, en 1848, la joven República Mexicana se hallaba en el momento más crítico de su naciente vida. Había perdido una guerra dolorosa, una invasión que hizo ondear en el zócalo la bandera extranjera de las barras y las estrellas. La derrota había traído consigo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional y sin embargo, no eran estos los problemas más graves: estaba en entredicho la precariedad de la nación, desgarrada por divisiones internas y presiones extranjeras.[6]

Desde el nuevo arribo al poder de Santa Anna y la instauración de su dictadura, el Departamento de Guerrero fue el foco de una tímida reacción liberal, comandada por el viejo insurgente Juan Álvarez: por eso Su Alteza Serenísima, con el pretexto de expulsar de las costas del Pacífico al filibustero francés Raousset de Boulbon, lanzó sus tropas a Guerrero. Álvarez no cuenta con suficiente fuerza para sublevarse y llama a su lado a los liberales de los alrededores, incluyendo a Tomás Moreno e Ignacio Comonfort, quien tiene a su cargo la seguridad de la aduana del puerto de Acapulco. Se cree que este es el grupo que redacta

4 Carlos Marichal. *La economía mexicana, de la época borbónica al México independiente, 1760-1855*. En Sandra Kuntz Ficker (coord.). *Historia mínima de la Economía Mexicana 1519-2010*. 1ª reimpresión. COLMEX. México, 2013, p. 145.

5 Carlos Marichal. *Ob. Cit.,* p. 146.

6 Fernando Zertuche Muñoz. *El Congreso Constituyente de 1856-1857: el decenio de su entorno*. En Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.). *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución* de 1917. 1ª edición. IIJ, UNAM. México, 2007, p. 845.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

el Plan, remitido posteriormente al coronel Florencio Villarreal, para que lo proclame desde su destacamento en Ayutla. Así comienza la revolución, el 1º de marzo de 1854.[7]

María de Refugio González afirma que, por lo que toca a la Constitución de 1857, la Convocatoria al Constituyente se hizo invocando el artículo 5º del Plan de Ayutla de 1854, reformado en Acapulco, el 11 del mismo mes y año, que desconoció a Su Alteza Serenísima, facultando a Juan Álvarez, Presidente Interino, a convocar una Congreso Extraordinario para "conformar a la nación", lo que realizó Comonfort a través de un Congreso Constituyente.[8]

La Revolución de Ayutla, en contra de Santa Anna, es encabezada por Juan Álvarez, quien había militado en las tropas de Morelos. Derivado de esa revolución el 18 de febrero de 1856, a las tres de la tarde, se abren solemnemente las sesiones del Congreso Constituyente propuesto por el Plan de Ayutla (1o./marzo/1854), reformado en Acapulco (11/marzo/1854), constituido por liberales, conservadores y moderados.[9]

El triunfo de la Revolución de Ayutla dio nuevo impulso a la reforma liberal que buscaba la igualdad política y civil y la implantación de un régimen democrático. Durante la presidencia de Comonfort se dictaron la Ley Juárez, de 23 de noviembre de 1855, sobre administración de justicia para suprimir los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los primeros dejarían de conocer "en los negocios civiles y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero"; los tribunales militares dejarían de co-

7 Fernando Zertuche Muñoz. *Ob. Cit*., pp. 857-858.

8 Art. 5. del Plan: "A los 15 días de haber entrado en sus funciones el Presidente Interino, convocará el Congreso Extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en…1841, el cual se ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del ejecutivo provisional de que se habla en el art. 2°." A su vez, la Constitución de 1857 invocó también al Plan: "Los representantes de los diferentes Estados, del Distrito y Territorios que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el 1 de Marzo de 1854, reformado en Acapulco el día 11 del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el 17 de Octubre de 1855, para constituir á la Nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente: Constitución…," ambos textos en Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, 1808-1975, 6ª edición revisada y puesta al día, México, Porrúa, 1975, pp. 496-498, cita en 497 y pp. 606-629, cita en p. 606.

9 Emilio O. Rabasa. Historia de las Constituciones mexicanas. 2ª reimpresión. IIJ-UNAM, México, 2000, p. 61. Ese año el emperador Francisco José designa a su hermano Maximiliano (futuro emperador de México), gobernador de Lombardía y Venecia. Muere Augusto Comte, creador del positivismo y se fija el cable trasatlántico.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

nocer de los negocios civiles, "y conocerán tan solo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra." Asimismo, la Ley Lerdo de desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas, de 25 de junio de 1856, que buscaba abolir los privilegios de las corporaciones: la Iglesia, las comunidades indígenas y los ayuntamientos. Todo ello buscando igualar a los grupos de la sociedad. Esto atizó el conflicto entre las jurisdicciones civil y eclesiástica.[10]

La convocatoria para un "congreso extraordinario" (art. 1) fue expedida por Juan Álvarez en Cuernavaca (16/octubre/1855), en cumplimiento del art. 5 del Plan de Ayutla. La hizo circular el entonces ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, Melchor Ocampo, bajo el lema *Dios y Libertad.*[11]

Los constituyentes debían iniciar sus juntas preparatorias el 14 de febrero de 1856 en Dolores Hidalgo, pero Comonfort cambió el lugar a la ciudad de México. Un año y un día después, el 17 de febrero de 1857 se clausuraron las sesiones del Constituyente (que realizó 141 reuniones), sin vítores, ni aplausos; la nación, llamada a unirse bajo la nueva constitución, terminó dividida.[12]

El 14 de febrero inicia sus labores el Constituyente de 1856-57. El gobierno de Comonfort decreta, el 24 de mayo de 1856, el Estatuto Provisional de la República Mexicana, que habría de durar hasta que quedara aprobada la nueva Constitución.[13] El Constituyente de 1856-57 basó buena parte de su trabajo en el Acta y Constitución de 1823-24. Arriaga, presidente de la Comisión de Constitución, presentó un cuadro comparativo del proyecto "que se está discutiendo y que literal y esencialmente están copiados de la Carta de 1824 y de la Acta Constitutiva…Esos artículos son nada menos que los 47 del proyecto…"[14]

Dos cuestiones fueron las que más revuelo provocaron en las sesiones del Constituyente: la restauración de la Constitución de 1824 y la libertad religiosa.[15]

El proyecto de restaurar la Constitución de 1824 fue votado a favor por 54 votos contra 51. Sin embargo, una insólita maniobra parlamentaria de los liberales y el

10 María del Refugio González. Las Constituciones Políticas de 1857 y 1917. Un análisis comparativo. derechoenaccion.cide.edu/las-**constituciones**-politicas-de-1857-y-1917-u (acceso el 18/11/2016).

11 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 68.

12 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 69.

13 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 64.

14 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 65.

15 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 72.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

titubeo e ignorancia del presidente del Congreso en turno, el conservador Mariano Arizcorreta, tocaron la derrota liberal en triunfo de la tesis de una nueva Constitución. En virtud de que la Comisión de Constitución era liberal y estaba en contra, Arizcorreta propuso nombrar una Comisión especial que desahogara el tema. Los liberales protestaron porque el presidente "destituía a su antojo" a las comisiones y Arizcorreta, confundido, ordenó "que pase el proyecto a la Comisión respectiva", que no era otra que la liberal opuesta a la constitución del 24 que se había aprobado ese mismo día. El 16 de febrero de 1857, jurada y firmada la nueva Constitución, se acordó "archivar el proyecto del señor Arizcorreta y otros diputados que proponían la restauración de la carta de 1824".[16]

En relación con la cuestión religiosa, el proyecto de la Comisión de Constitución incluía, en el capítulo I (Derechos del Hombre) un art. 15 que señalaba:

> 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.

Este numeral, en su afán de quedar bien con todos los grupos, no complació a ninguno. Se dedicaron a este artículo varias encendidas sesiones y finalmente fue declarado "sin lugar a votar por 65 señores contra 44." Esto se entendió en el sentido de que se regresara a la Comisión para que presentara otro, pero la Comisión pidió permiso al Congreso (24/enero/1857), para que se retirara definitivamente. El 26 de enero, Arriaga presentó intempestivamente una adición, sin especificar a qué artículo, que fue votada por 82 votos a favor contra 4 y que se convertiría en el art. 123 constitucional:

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

A partir de este artículo y su debate quedó escindida la nación, lo que originó posteriormente la Guerra de Tres Años y la intervención francesa.[17]

El Constituyente de 1856-57 ha sido el más ilustrado de nuestra historia jurídico-política. Sobrepasó al de 1824, que tuvo entre sus filas a Miguel Ramos Arizpe y a fray Servando Teresa de Mier.[18] Recordemos que entre los hombres

16 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit.*, p. 73.

17 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit.*, pp. 73-75.

18 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit.*, p. 67.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

del 56-57 estuvieron Ponciano Arriaga, Manuel Dublán, José Santos Degollado, Valentín Gómez Farías, Jesús González Ortega, León Guzmán, José María Lafragua, Ignacio Mariscal, Melchor Ocampo, Pedro Ogazón, Guillermo Prieto, Ignacio Ramírez, Vicente Riva Palacio, Ignacio Luis Vallarta, José María Viesca y Montes, y Francisco Zarco.

La Constitución entró en vigor el 16 de septiembre de 1857. Pero poco tiempo después, el 14 de diciembre de ese año, Comonfort (presidente electo) comunica a Juárez (Presidente electo de la Suprema Corte de Justicia), "…sus propósitos de dar un golpe de estado contra el nuevo orden jurídico…", a lo que éste contesta: "te deseo muy buen éxito y muchas felicidades en el camino que vas a emprender, pero yo no te acompaño en él." Tres días después el general conservador Zuloaga proclama el Plan de Tacubaya, que deroga la nueva Constitución, concede facultades omnímodas a Comonfort y ofrece convocar a un nuevo Congreso Constituyente que formule una Carta Constitucional.[19]

En plena Guerra de Reforma se expidieron la Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos (1859); las leyes del Matrimonio Civil, Orgánica del Registro Civil (1859) y Libertad de cultos (1860), cuyos principios fueron incorporados al texto constitucional hasta 1873. Para Pablo Mijangos las Leyes de Reforma representan un nuevo paradigma constitucional que establece la independencia del Estado y la Iglesia, cuyo origen se encuentra en las devastadoras consecuencia de la pérdida del territorio norte, tras la Guerra con los Estados Unidos, que obligó en ambos países a establecer sendos acuerdos constitucionales menos conciliadores que los que habían hecho posible la organización política, después de la Independencia.[20]

Aunque no reflejaba el proyecto de los liberales puros, la Constitución de 1857 dio lugar a un levantamiento bajo la bandera de *Religión y Fueros*, inicio de un largo periodo de enormes turbulencias políticas, que sumadas a otros conflictos imposibilitaron sostenerse al gobierno liberal; tampoco la Regencia ni el Imperio de Maximiliano lograron conciliar los intereses en pugna. Tras la muerte del Emperador, Benito Juárez regresa a la capital de la República en 1867 y restablece la eficacia de la Constitución calificada años atrás como un texto impío, utópico, ilegítimo e inaplicable, esto último incluso por Comonfort.[21]

19 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 62.

20 María del Refugio González. *Ob. Cit, p. s/n.*

21 María del Refugio González. *Ob. Cit., p. s/n.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Los problemas sociales no fueron atendidos por la Carta de 1857, quizá porque la preocupación principal consistía en construir al país conforme al nuevo ideario liberal, donde tenían preponderancia los derechos del hombre; el debate sobre las cuestiones sociales en el Constituyente de 1856-1857 fue escaso.[22]

Constitución de 1917

El impacto de la Revolución sobre la economía se concentró en los años 1913-1916, cuando se generalizó la guerra civil. En ese lapso no solo hubo la mayor destrucción material, sino que se echaron por tierra muchos acuerdos institucionales consolidados durante las tres décadas de dictadura, sobre todo el sistema financiero y la red ferroviaria, si bien es cierto que las actividades productivas no se paralizaron y que las exportaciones experimentaron un auge sin precedentes,[23] debido a la 1ª Guerra Mundial. La gran novedad en la década de 1910 fue el primer boom de las exportaciones petroleras en la historia mexicana.[24]

En 1913 Huerta exigió préstamos extraordinarios a la banca, para enfrentar a los ejércitos rebeldes. Luego Carranza decretó varias emisiones de billetes para financiar la lucha constitucionalista y Huerta respondió reduciendo la reserva legal y duplicando prácticamente la circulación de billetes. Varios gobiernos estatales hicieron también sus propias emisiones de billetes y Villa los secundó con billetes sin respaldo metálico. Todo esto, aunado a la fuga de capitales y a la devaluación del peso provocaron una escalada inflacionaria. El precio de los alimentos en la ciudad de México se multiplicó por 15 entre mediados de 1914-mediados de 1915 y la hiperinflación continuó hasta 1916.[25]

La agricultura padeció en forma desigual los efectos de la contienda armada: la producción de básicos para el mercado interno (maíz, frijol) se vio mucho

22 María del Refugio González. *Ob. Cit., p. s/n.* En la Sesión del 7 de julio de 1856, Ignacio Ramírez dibujó un país que causó viva sensación; Castillo Velasco también abogó por hacer reformas sociales, vid. Zarco, Crónica…, pp. 231-235; el Constituyente no aceptó el reto, su problema capital consistía en limitar las facultades de la Iglesia; también querían incluir los derechos del hombre en la Constitución. El primero se resolvió hasta 1874 cuando el Presidente Lerdo de Tejada dio nivel constitucional a las Leyes de Reforma, garantizando en el art. 123 la independencia del Estado y la Iglesia (corresponde al 129 del Proyecto de Carranza).

23 Sandra Kuntz Ficker. *De las reformas liberales a la Gran Depresión 1856-1929.* En S. Kuntz Ficker (coord.). *Historia mínima de la Economía Mexicana 1519-2010.* 1ª reimpresión. COLMEX. México, 2013, pp. 202-203.

24 Sandra Kuntz Ficker. *Ob. Cit.*, p. 205.

25 Sandra Kuntz Ficker. *Ob. Cit.*, p. 203.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

más afectada que la de los productos para exportación (henequén, café). Las empresas productoras de bienes de consumo para mercados regionales fueron menos golpeadas que los fabricantes de bienes intermedios que surtían el mercado nacional.[26]

Una nueva clase de comerciantes -narra José C. Valadés, - nueva por ser mexicana e independiente de la clase colonialista que prevalecía desde la Reforma, surgió en el país. Empezó desde los "aciagos días de 1913, con la llamada *fayuca,"* que sustituyó a la categoría de vendedores *varilleros.* La *fayuca* nació con la especulación de artículos alimenticios y del vestido; un mercado negro nacional. Se incrementó con el contrabando proveniente de Estados Unidos y en torno a los abastecimientos de las fuerzas combatientes, con negocios entre amistades y parientes de los oficiales, para obtener privilegios de transporte o evitar confiscaciones o canjes por *bilimbiques*. Se organizó también una minoría a la que concurrían algunos españoles, que se enriqueció por su audacia en compraventas de pánico, en hipotecas o remates de propiedades urbanas, cuyo precio decreció hasta un 62% en la ciudad de México, durante el turbulento 1915.[27]

Por si eso no hubiese sido suficiente, como destaca Alan Knight, fenómenos climáticos afectaron las cosechas de básicos y la falta de transporte obstaculizó su distribución, lo que generó episodios de aguda escasez y carestía de productos de primera necesidad, de modo que justamente en 1917, cuando la facción carrancista se había proclamado triunfante, el impacto de todos esos factores se acumuló para desembocar en el "año del hambre".[28] Ese era el ambiente económico cuando se promulgó la nueva Constitución.

Recordemos que el texto de 1857 permitió después de casi cincuenta años de inestabilidad política, el funcionamiento del Estado entre 1867 y 1913, cuando Carranza se levanta contra el gobierno de Victoriano Huerta.[29] La Consti-

26 Sandra Kuntz Ficker. *Ob. Cit*., pp. 204-205.

27 José C. Valadés. *Historia General de la Revolución Mexicana*. 5 tomos. LXII Legislatura. Cámara de DiputadosMiguel Ángel Porrúa. México, 2013, tomo 5, p. 408.

28 Sandra Kuntz Ficker. *Ob. Cit*., p. 206.

29 María del Refugio González. *Ob. Cit., quien observa:* En 1917 la Corte señala la fractura que se produjo por la usurpación "ilegítima" de Huerta; al respecto dijo: "[La Constitución de 1857] Dejó de tener observancia desde el momento en que los poderes legalmente establecidos fueron usurpados por un gobierno ilegítimo". Amparo penal interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Granda Higinio. 24 de octubre de 1917. Mayoría de 6 votos, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. I, p. 805; "Dejó de estar en observancia desde el derrocamiento del gobierno legítimo en febrero de 1913". Amparo civil interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Robles Francisco, 29 de septiembre de 1917. Mayoría de ocho votos, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. I, p. 357.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tución del 57 sufrió numerosas las reformas, por los gobiernos de la República Restaurada, el porfirismo, y las de la etapa inmediata anterior al triunfo de la Revolución, pero no todas formaron parte del Proyecto del Primer Jefe, quien sometió al Constituyente un texto que aglutinaba las fuerzas políticas para la refundación del Estado. La reelección, por ejemplo, ya no formó parte del Proyecto y sí, el municipio libre.

De modo, señala María del Refugio González, que la Constitución de 1917 se expidió como una que "reforma la Constitución de 1857", aunque es obra de un Congreso Constituyente[30] convocado después de la lucha armada. La Constitución de 1857 careció del carácter social que distingue a la de 1917, pero incluyó los llamados "derechos del hombre" en el Capítulo Primero del Título Primero.[31]

Ulises Schmill afirma que el Plan de Guadalupe (25 de marzo de 1913), "debe ser considerado como la Constitución del movimiento revolucionario",[32] por la línea de legitimidad que se encuentra entre un texto y otro. El Plan de Guadalupe, reformado el 12 de diciembre de 1914, facultaba a Carranza para restaurar el orden constitucional y convocar a elecciones generales.[33]

Hay un paralelismo entre el camino trazado por el Plan de Guadalupe y el de Ayutla; en ambos se establecen reglas para conseguir la vigencia de un texto constitucional tras el movimiento armado;[34] sin embargo, en el caso del primero no se restauró la Constitución de 1824, ni en el segundo la de 1857.[35]

30 El mismo año de su promulgación, la SCJN señaló: [La] CONSTITUCION DE 1917. Estableció un orden de cosas completamente nuevo, porque no es mera reforma de la Suprema Ley de 1857, y que: Entre ésta y la de 1857 no existe ningún lazo de unión. Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. I, p. 73.

31 María del Refugio González. *Ob. Cit., p. s/n.*

32 Esto coincide con lo que dijo la Corte en 1917: "[…] II. Porque nacida la Constitución de 1917 de la intensa revolución social, que, motivada por los actos de usurpación, tuvo como origen el Plan de Guadalupe de 1913," Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917, Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. I, p. 86.

33 María del Refugio González. Las Constituciones Políticas de 1857 y 1917. Un análisis comparativo. derechoenaccion.cide.edu/las-**constituciones**-politicas-de-1857-y-1917-u (acceso el 18/11/2016).

34 Para el derecho las guerras civiles y las revoluciones no son iguales, no sólo por la presencia de un proyecto jurídico "nuevo," "distinto," que es lo que caracteriza a las segundas, sino también porque es necesario que ese proyecto consiga imponerse en forma duradera, Reinhold Zippelius, Teoría general del Estado (Ciencia de la política), traducción de Héctor Fix Fierro, México, UNAM-IIJ, 1985, p. 154. La Constitución de 1857 no pudo imponerse hasta que se restauró la república liberal a partir de 1867; la Constitución de 1917 está por cumplir cien años de vigencia.

35 María del Refugio González. *Ob. Cit.,* p. s/n. Vera Estañol afirma que el movimiento constitucionalista "pretendió derivar su legitimidad de la Constitución de 1857", J. Vera Estañol, Historia de la Revolu-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Plan de Ayutla, además de desconocer a Santa Anna y revisar los actos de su gobierno reformado, otorgó facultades muy amplias al Ejecutivo para convocar a un constituyente que diera forma a una república representativa popular. Con encomiendas tan amplias, y en el medio de profundos conflictos políticos, el resultado reflejó, en buena medida los intereses en pugna. La constitución de 1917 proviene de una Revolución que propone derrocar al gobierno usurpador de Huerta y restaurar la Constitución de 1857, tras el asesinato de Madero y Pino Suárez, e incorporar las propuestas sociales de la fase final del porfirismo.

Las reformas nacionalistas de Carranza, apoyadas y administradas por el ejército constitucionalista, aseguraron la victoria sobre Villa y Zapata. Paradójicamente esas mismas reformas provocaron que los Estados Unidos tardaran en dar reconocimiento de facto al gobierno carrancista, hasta que Carranza accedió a proteger las inversiones extranjeras, pero sujetas a las leyes mexicanas.[36]

Tras el triunfo del ejército constitucionalista, Carranza convoca, el 14 de septiembre, a elecciones para el Constituyente, entre otras razones, para dar legitimidad a reformas dictadas durante la guerra, que se incorporan en el Proyecto que Carranza presentó al Constituyente el 1° diciembre de 1916, entre ellas la ley del municipio libre (26 de diciembre de 1914), y el decreto que faculta al Congreso a legislar en toda la República en materia laboral (29 de enero de 1915).[37]

Dice José C, Valadés que habiendo sido el respeto a la Constitución el fundamento para la sublevación y la guerra, Carranza y los caudillos revolucionarios no podían desconocer lo aceptado previamente. Por eso el Primer Jefe no pretendió desconocer la Constitución de 1857, ni dar una nueva ley suprema a la República; encerraba, eso sí, la necesidad de la reforma para incluir en ella "los proyectos que emanaban del espíritu creador de la Revolución."[38]

María del Refugio González apunta que el jurista porfiriano Jorge Vera Estañol calificó de ilegítima a la Constitución, por no haber seguido lo prescrito en la de 1857 para su reforma.[39] Por el contrario, Antonio Martínez Báez afirma "las

ción Mexicana. Orígenes y resultados, 2ª ed., México, Porrúa, 1967; Capítulo III, 495-508, especialmente pp. 497, 98 y 99.

36 Douglas W. Richmond. *La lucha nacionalista de Venustiano Carranza 1893-1920.* 1ª edición en español. FCE. México, 1986, p. 119.

37 María del Refugio González. *Ob. Cit.,* p. s/n.

38 José C. Valadés. *Historia General de la Revolución Mexicana*. 5 tomos. LXII Legislatura. Cámara de DiputadosMiguel Ángel Porrúa. México, 2013., t. 5, p. 313.

39 María del Refugio González. *Ob. Cit.,* p. s/n. Jorge Vera Estañol, Al margen de la Constitución mexicana de 1917, [s.p.i.], J. Roberto Luna Carabeo recoge los artículos publicados por el autor en la

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

constituciones se crean de forma extra constitucional y nunca en los términos constitucionales." A este fenómeno le llama "derecho a la Revolución" y lo vincula con el artículo 39 que deposita la soberanía en el pueblo. La Carta de 1917 es obra de un movimiento armado, cuyo objetivo era restaurar la Constitución de 1857, aunque al triunfo, "obedeciendo a impulsos sociales incontenibles, no se restauró la de 1857, sino que expidió una nueva Constitución." La legitimidad ha de buscarse en la vigencia y no en el origen pues todas nuestras constituciones se han expedido "desconociéndose los preceptos de la anterior Constitución en materia de reforma constitucional." Felipe Tena Ramírez sostuvo que no se puede discutir su vigencia, pues es la cabeza de la "estructura jurídica".[40]

Con su característica minuciosidad, dice Richmond, Carranza fraguó entre bastidores los preparativos del Congreso Constituyente. Después de abogar por la promulgación de una nueva Constitución en discursos y decretos (aunque finalmente envió un proyecto de reformas a la de 1857), Carranza pidió a Félix Palavicini que realizara una campaña de prensa para despertar interés en la Junta (Constituyente). El ejército se opuso a las elecciones, porque sus jefes deseaban tomar las decisiones a puerta cerrada con el Primer Jefe. No obstante Carranza programó las elecciones al Constituyente para septiembre de 1916; la convocatoria dejó fuera a los opositores al régimen, pero permitió la entrada a un grupo de hombres preparados y nacionalistas. Carranza ejerció presión, con muchas llamadas telefónicas, para que los funcionarios locales llevaran a cabo dichas elecciones con la mayor cantidad posible de participación popular. Los clubes políticos regionales desempeñaron un papel importante para designar a los candidatos.[41]

Richmond narra que un grupo de "competentes delegados" (Constituyentes) viajó a Querétaro y los sobrevivientes recuerdan al Congreso como un acontecimiento que despertó esperanzas en todo el país. La confianza nacional estaba bien fundada: los constituyentes eran participantes competentes, idealistas y activos. Cada uno recibió gastos de viaje y un sueldo del gobierno; la atmósfera era amigable, a pesar de las opiniones distintas, fuertemente sustentadas. La

Revista Mexicana, semanario de San Antonio Texas, en los que busca "demostrar que la Constitución mexicana adoptada en Querétaro era ilegítima por su origen y que, comparada con la de 1857, los cambios que contenía pecaban en su mayor parte contra los principios de equidad y los reclamos de la convivencia nacional." [p. 3]

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

41 Douglas W. Richmond. *Ob. Cit*., p. 153.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

mayoría de los diputados eran jóvenes sin experiencia, representantes de la pequeña burguesía rural. Los más radicales venían del Noroeste y solían reflejar las opiniones de Obregón. Carranza creía que Obregón dirigía a los radicales, particularmente a los 31 que eran oficiales militares. Pero, aunque se pudo sentir su influencia, Obregón no tomó parte en la elaboración de la Constitución.[42] Todos los diputados eran nacionalistas que complementaron y destilaron la ideología que compartían con Carranza.

Cuenta José C. Valadés que, a la instalación formal del Congreso Constituyente, efectuada el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, acudió desde la ciudad de México, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo, a caballo. El suceso "no dejó de ser espectacular. Carranza quiso con eso significar su fortaleza física, a la cual acompañaba incuestionablemente su fortaleza de ánimo. En él todo era completo. Nada faltaba a su garbo de caudillo político. Cuando se presentó a la Asamblea inaugural…una aureola de triunfo y poder le circundaba. Podía hablar con suma autoridad, pues todo era favorable a su responsabilidad de mando y gobierno de la Revolución y del país."[43]

A primera vista, el proyecto de constitución parecía adaptarse a los deseos de Carranza, quien con sus primeros decretos había hecho ver a la Constitución del 57 como poco fiable y anticuada. El borrador que presentó al Constituyente contenía sus metas políticas: sufragio efectivo, no reelección, forma presidencial de gobierno, fortalecimiento del Estado y del Ejecutivo, separación Iglesia-Estado, libertad municipal, educación laica y gratuita. Los constituyentes aceptaron alrededor del 80% de las proposiciones del Primer Jefe.[44]

No obstante, las reformas socioeconómicas sugeridas por Carranza resultaron demasiado moderadas para la realidad del país y no suficientemente específicas. Por eso la mayoría de los constituyentes insistieron en demandas más radicales y concretas. Se apoderaron de los Comités clave del Congreso Constituyente y pusieron en vigor esas reformas que guiarían al México moderno al que todos aspiraban. Así nacieron los artículos 27 y 123, entre otros.

El Primer Jefe y varios de los diputados que lo seguían consideraron que se trataba de un mero proyecto de reformas a la Constitución de 1857; por otra parte, muchos otros constituyentes hablaron de una "nueva Constitución", en-

42 Douglas W. Richmond. *Ob. Cit.*, p. 154.

43 José C. Valadés. *Ob Cit.*, p. 321.

44 Douglas W. Richmond. *Ob. Cit.*, pp. 154-155.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tre ellos Hilario Medina, presidente de la importante Segunda Comisión de Constitución. Sin embargo, el título original del documento quedó como había determinado Carranza: *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857*. [45]

Cuando el presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, hace entrega al "Ciudadano Primer Jefe", en la sesión de clausura del Constituyente (31 de enero de 1917), del documento final elaborado por el Constituyente, lo califica de: "nueva Constitución de 1857, reformada en esta ciudad" (Querétaro). No obstante, en esa misma sesión, el propio Rojas aclara que todas las ideas fundamentales aportadas por Carranza, no sólo en el proyecto de reformas, sino en las que "informaron los proyectos y leyes de Veracruz sobre la cuestión agraria y obrera, fueron completamente aceptadas por la Representación Nacional." Carranza, en su respuesta a Rojas, insiste en "el proyecto de reformas a la Constitución de 1857".[46]

La posición de Carranza respecto a la Constitución de 1917 fue flexible. No puede afirmarse que la redacción de esa norma fundamental fuese un asunto de poca monta para un legalista como el Primer Jefe, pero creyó que una nueva Ley Fundamental tenía que codificar los sentimientos populares. Como nacionalista convencido, Carranza pensó que se necesitaba un Ejecutivo fuerte para dar energía al Estado, a fin de que encauzara reformas populares y desarrollara la economía mexicana.[47]

Los partidarios más eficaces de Carranza cumplieron su cometido, conscientes de que se habían programado sólo 62 días para redactar la nueva Constitución. Pastor Rouaix trabajó en los comités clave para redactar los artículos 5, 57 y 123. La posición prolaboral de Aguilar también contribuyó a que las propuestas carrancistas resultaran atractivas. Además, ambos bandos acordaron que un Estado fuerte controlaría al capital extranjero.

Carranza clausuró las sesiones del Constituyente con un vibrante discurso que ensalzaba la unidad popular y la justicia social. Agradeció a los constituyentes por haber aceptado la mayoría de sus propuestas y redactar las que él no había formulado y prometió, entre gran entusiasmo, obedecer la nueva Constitución.[48]

45 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 82.

46 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 83.

47 Douglas W. Richmond. *Ob. Cit*., p. 155.

48 Douglas W. Richmond. *Ob. Cit*., p. 156.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Emilio O. Rabasa sostiene que en realidad la Constitución que se promulgó el 5 de febrero de1917 no fue una reforma a la de 1857, aunque de ella herede "principios básicos, como la forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales (hoy derechos humanos), sino una nueva ley que, olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió…los ideales del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio", lo que es patente en los arts. 3, 8, 27, 123, 130 y 131.[49]

Comparación inicial entre ambas. Cartas fundamentales mexicanas

Aunque la convocatoria al Congreso Constituyente de 1856-57 estableció que se reuniría en Dolores Hidalgo, Comonfort modifico el lugar y la asamblea sesionó en la ciudad de México, en Palacio Nacional.

Por su parte el Constituyente de 1916-17 realizó sus sesiones preparatoias en la Academia de Bellas Artes y luego sesionó en el Teatro Iturbide, ambos en la ciudad de Querétaro.

Hilario Medina, diputado constituyente de 1916-1917, compara los trabajos de ambos Congresos Constituyentes (el de 1856-57 y el de 1916-17), de la siguiente forma:

> El primer Congreso tuvo un año para cumplir su encargo. El segundo tuvo dos meses.
>
> El primero celebró 229 sesiones hasta el 5 de febrero en que se firmó y juró la Constitución. El segundo celebró 66 sesiones; la última se declaró permanente y duró los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.
>
> El primero se instaló el 18 de febrero, integró su Comisión de Constitución el 22 en que se nombraron dos suplentes; la cual tuvo que formular proyecto al que se dio lectura el 16 de junio, es decir, a casi 4 meses de instalado y la discusión en lo general comenzó el 4 de julio y se prolongó hasta el 8 de agosto en que se votó en lo general. De esta fecha, al 5 de febrero, transcurrieron 5 meses 27 días.[50]

49 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit*., p. 84.

50 Sadot Sánchez Carreño. *La Constitución de 1857*. Ponencia en el Seminario Internacional Las fuentes Históricas del Constitución Mexicana de 1917. Palacio de San Lázaro, México. 23/junio/2016, pp. 2-3. Con datos del *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Tomo I, Secretaría de Educación Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México 2014, p. 17.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En 1856, la presidencia inicial del Congreso estuvo a cargo del liberal puro Ponciano Arriaga, quien al mismo tiempo fue presidente de la comisión redactora de la Constitución. Ponciano Arriaga presentó el proyecto de Constitución en la sesión del 16 de junio de 1856, resultado de una evidente negociación entre posiciones opuestas. Un mes antes, el 15 de mayo, el gobierno del presidente Comonfort y su ministro José María Lafragua, había decretado el *Estatuto Orgánico*, que recibió una inmediata oposición de los liberales puros al interior del Congreso Constituyente por voz del diputado Escudero.[51]

En el Constituyente de 1856-57 participaron 177 diputados (propietarios y suplentes); 18 de los cuales representaron a más de un estado o territorio, y 85 firmaron la Constitución.[52]

En 1916 se programaron 244 distritos electorales en todo el país, pero no en todos pudieron celebrarse elecciones, pues había todavía zonas donde se vivía la insurrección, de modo que fueron electos sólo 215 diputados propietarios. Finalmente, aquellos cuyas credenciales fueron aprobadas resultaron ser 219 (propietarios y suplentes), de los cuales firmaron la nueva Constitución 209.

La presidencia del Congreso Constituyente de 1916-17 estuvo a cargo de Luis Manuel Rojas, quien perteneció al grupo Renovador, de filiación carrancista.

La Constitución fue jurada por el presidente de la República, Ignacio Comonfort el 5 de febrero de 1857. Pero pocos meses después, el 1 de diciembre de ese mismo año, Comonfort se adhirió al Plan de Tacubaya, con lo que se dio un autogolpe de Estado. Benito Juárez, presidente de la Suprema Corte de Justicia, asumió entonces el cargo de presidente de la República por disposición

51 Sadot Sánchez Carreño. *Ob. Cit.*, pp. 3-4.

52 *Enciclopedia Política de México*. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Tomo V. 1ª edición México, 2010, pp. 533-592. Los diputados que representaron más de una entidad federativa fueron: Vicente López (Guanajuato y Sierra Gorda); Crescencio Rangel (Gto. y S. Gorda); Isidoro Olvera (Guerrero y suplente por Jalisco, México, y Distrito Federal); Ponciano Arriaga (Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Puebla, S. L. Potosí, Zacatecas y D. F.); Francisco de P. (Guerrero y firmó por el D. F.); Cendejas (Michoacán y D. F.); J. M. Valentín Gómez Farías (Jalisco y Zacatecas); Guillermo Prieto Pradillo (Jalisco, México y Puebla); Benito Gómez Farías (Jalisco y suplente por México); Juan I. Paulino Ramírez Calzada (Jalisco y firmó por Sinaloa); José T. Juan Nepomuceno Melchor dela Santísima Trinidad de Ocampo (México, Mich. y D. F.); Diego Álvarez (México y Puebla); Sabás Iturbide (suplente México y Mich.); Juan Bautista Ceballos (Michoacán y Colima); Pedro Escudero y Echánove (Oaxaca y Yucatán); Luis de la Rosa Oteiza (Puebla y Zacatecas); Francisco Lazo Estrada (suplente en Puebla y D. F.), y José Mariano Yañez (Sinaloa y Tlaxcala).

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

constitucional[53] y se inició entonces la Guerra de Reforma.[54] Carranza no juró la Constitución de 1917, protestó guardarla y la promulgó el 5 de febrero de 1917. Ese mismo día el presidente Wilson ordenó la salida de la expedición punitiva de México, sin haber logrado detener a Villa.[55]

Tampoco Carranza se dio un autogolpe de estado, como lo había hecho Comonfort, pues en mayo siguiente resultó electo Presidente Constitucional de la República y tomó posesión el 1 de diciembre, cargo en el que permaneció hasta su asesinato en Tlaxcalantongo, el 21 de mayo de 1920.

Como podemos observar a continuación, la estructura de ambas Constituciones es prácticamente igual, aunque la de 1917 tiene un título adicional (VI), que corresponde al trabajo y previsión social, una de las conquistas de la Revolución.

La estructura de la Constitución de 1857 consta de 128 artículos, contenidos en 8 títulos y un solo artículo transitorio:[56]

Título	Sección	Párrafo		Artículos
I	I		De los derechos del hombre	1-29
	II		De los mexicanos	30-32
	III		De los extranjeros	33
	IV		De los ciudadanos mexicanos	34-38
II	I		De la soberanía nacional y de la forma de gobierno	39-41
	II		De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional	42-49
III			De la división de poderes	50
	I		Del Poder Legislativo	51
		I	De la elección e instalación del Congreso	52-64
		II	De la iniciativa y formación de las leyes	65-71
		III	De las facultades del Congreso	72
		IV	De la Diputación Permanente	73-74
	II		Del Poder Ejecutivo	75-89

53 Artículo 79. En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el presidente de la Suprema Corte de Justicia.

54 Sadot Sánchez Carreño. *Ob. Cit.*, p. 4

55 José C. Valadés. *Ob Cit.*, p. 301.

56 Emilio O. Rabasa. *Ob. Cit.*, pp. 75-76.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Título	Sección	Párrafo		Artículos
	III		Del Poder Judicial	90-102
IV			De la Responsabilidades de los funcionarios públicos	103-108
V			De los Estados de la Federación	109-116
VI			Prevenciones Generales	117-126
VII			De la Reforma de la Constitución	127
VIII			De la Inviolabilidad de la Constitución	128
			Transitorio	1

La estructura de su similar de 1917 constó de 136 artículos (8 más que su predecesora), distribuidos en 9 títulos (1 adicional) y 16 artículos transitorios, como podemos ver a continuación:

Título	Capítulo	Sección		Arts.
I	I		De las garantías individuales	1-29
	II		De los mexicanos	30-32
	III		De los extranjeros	33
	IV		De los ciudadanos mexicanos	34-38
II	I		De la soberanía nacional y la forma de gobierno	39-41
	II		De las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional	42-48
III	I		De la división de poderes	49
			Del Poder Legislativo	50
		I	De la elección e instalación del Congreso	51-70
		II	De la iniciativa y formación de las leyes	71-72
		III	De las facultades del Congreso	73-77
		IV	De la Comisión Permanente	78-79
	III		Del Poder Ejecutivo	80-93
	IV		Del Poder Judicial	94-107
IV			De las responsabilidades de los funcionarios públicos	108-114
V			De los Estados de la Federación	115-122
VI			Del trabajo y de previsión social	123

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Título	Capítulo	Sección		Arts.
VII			Prevenciones generales	124-134
VIII			De las reformas de la Constitución	135
IX			De la inviolabilidad de la Constitución	136
		Transitorios		16

Algunas de las diferencias entre ambas constituciones que en el curso de estos trabajos se analizarán con detalle, se encuentran, por ejemplo, que en la Constitución del 57 se previó originalmente en los arts. 52 y 53, un Congreso unicamaral (sólo Cámara de Diputados), mientras en la de 1917 fue bicamaral (Cámara de Senadores y una de Diputados). La de 57 preveía una elección indirecta en primer grado para el presidente de la república; un período presidencial de 4 años y la reelección (arts. 76 y 78). La de 17 estableció la elección presidencial directa, un ejercicio de gobierno de 6 años y no reelección. La Constitución de 1857 (art. 43), contemplaba 24 estados, el Distrito Federal y un territorio (Baja California). La de 1917 habla de 28 estados, dos territorios y el Distrito Federal (también en el art. 43).

Cabe destacar la redacción del artículo 1, pues la Carta de 1857 dispone que el pueblo mexicano reconoce los derechos del hombre, en tanto la de 17 dice que todo hombre gozará de las garantías que otorgas esta Constitución. Esta situación desfavorable para los mexicanos se subsanó hasta la reforma constitucional del 11 de junio de 2011. La Constitución del 57 estableció por primera vez el juicio de amparo (art. 102), la del 17 los derechos sociales (arts. 3, 5, 27 y 123).

Todo ello nos muestra, a primera vista, que la Constitución de 1917 se nutrió en forma sustancial de su predecesora y sin embargo, pudo interpretar los cambios que la revolución armada demandó para construir un país más equitativo y menos desigual.

A modo de conclusión

Escribió Palavicini*: Nosotros queremos legalizar para el porvenir lo que es ya realidad en el presente*, en defensa de la idea de crear un Constituyente que reformara la Carta del 57.[57]

57 Félix Fulgencio Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*. 2 tomos. Cámara de Diputados. XLII Legislatura. México, tomo I, p. 35.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Después de que los radicales tomaron el control del Congreso Constituyente, Carranza decidió prudentemente no interferir en la formación de las características más avanzadas de la nueva Constitución. Quizá también influyó en eso, no poner en riesgo su próxima elección como presidente de la República, con una división política innecesaria. Eso impresionó a la mayoría de los Constituyentes. Por si eso fuera poco, la actitud de algunos moderados partidarios de Carranza, fríos, pretenciosos y que gustaban de una retórica abstracta y ampulosa, no ayudó al Primer Jefe.[58]

La Constitución de 1917 contiene una combinación de modelos de Estado en la que es posible reconocer elementos procedentes de diversas épocas: aquellos que proceden de su antecesora, de corte liberal; asimismo, recoge otros de un modelo autoritario (central), por la forma en que se ejerció el poder en el proceso de adaptación del liberal a la realidad social mexicana. Sucesivas reformas constitucionales fueron modificando rasgos liberales para construir el Estado nacional, a través de los poderes federales, especialmente el Congreso de la Unión; así la federación se presenta como protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país. El tercer modelo (social) con elementos procedentes de las demandas sociales de la revolución, permitió ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario del modelo central impuesto durante el porfirismo. Estos modelos son los cimientos de la estructura del texto constitucional híbrido, que ha permitido distintas interpretaciones y ha resultado compatible con varios diseños institucionales.[59]

La doctrina jurídica ha visto una constitución heterodoxa o "ambivalente" en su concepción general. Desde la perspectiva historiográfica, en la celebración del Centenario, Javier Garciadiego recogió diversas interpretaciones sobre las etapas que ha ido atravesando "la Revolución", que muestran que la permanencia del texto constitucional ha permitido la existencia de distintos diseños institucionales que hasta las tres últimas décadas del siglo XX tenían a la Revolución como elemento legitimador; sustituyéndolo por la "modernización", lo que no obsta para seguir estudiando a la Revolución.[60]

58 Douglas W. Richmond. *Ob. Cit.*, p. 155.

59 María del Refugio González. *Ob. Cit.*, p. s/n. Arnaldo Córdova fue precursor en el estudio del tema, lo que lo llevó a afirmar que el movimiento posrevolucionario contó con una ideología definida, aunque suficientemente moldeable como para hacer suyos proyectos diversos. Vid. La ideología de la Revolución mexicana. La formación del nuevo régimen, 4a. ed., México, IIS, UNAM-Era, 1975.

60 María del Refugio González. *Ob. Cit.*, p. s/n.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Peter Calvert, apoyado en análisis cuantitativos, muestra que se trata de dos revoluciones, la de Madero, abortada por Huerta, que produjo otra revolución encabezada por Carranza.[61]

La comparación entre el texto original de la Constitución de 1857, el Proyecto que presentó Carranza al Constituyente y la versión primera de la Constitución de 1917 es importante porque estos cuerpos jurídicos representan momentos capitales de nuestra historia constitucional y de los proyectos de nación que contenían.

Pero "fueron los reaccionarios, -sostuvo Palavicini,- especialmente algunos abogados patronos de los intereses imperialistas, de los negociantes en minas y petróleo, los que afirmaron que una nueva constitución sería ilegal, nula, si no se modificaba la anterior por el lento y tardado procedimiento que la misma fijaba. Los abogados que se expresaban así no incurrieron en un error por ignorancia, sino por manifiesta mala fe; ellos sabían, en efecto, que los pueblos tienen el derecho de constituirse de acuerdo con sus aspiraciones y deseos, particularmente en el caso concreto de una constitución emanada de un movimiento revolucionario, porque es entonces cuando se fusionan Revolución y Constitución…"[62]

La nueva Constitución obligó a Carranza a construir un Estado fuerte (en el que él mismo creía), con promesas de justicia social para las masas trabajadoras de los campos y las fábricas. Carranza la acató hasta cierto punto, insistiendo siempre en un Ejecutivo poderoso. Pronto se sintió obligado a limitar las reformas agraria y laboral, porque deseaba imponer un orden interno, en caso de una guerra con Estados Unidos, que siempre temió. La clase media, el sector más importante en su coalición, insistió también en la paz, sin huelgas duraderas ni incautaciones de tierras. La ruptura de Carranza con la Casa del Obrero Mundial y la CROM muestra que el populismo paternalista no era suficiente para satisfacer a los líderes laborales. Finalmente, aunque puso en vigor otras reformas esa incapacidad para organizar movimientos agrarios y laborales leales, resultó su fracaso fundamental y el inicio de su caída.[63]

61 María del Refugio González. *Ob. Cit.,* p. s/n.

62 Félix Fulgencio Palavicini. *Ob. Cit.*, p. 58.

63 Douglas W. Richmond. *Ob. Cit.*, p. 189.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Bibliografía

Arroyo Moreno, Jesús Ángel. **La Constitución mexicana: reforma o cambio.**

https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/92/13.pdf (acceso el 12/12/2016).

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

https://archivos.juridicas.unam.mx/www/legislacion-federal/historicos/1857.pdf (acceso el 6/diciembre/2016).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf (acceso el 6/diciembre/2016).

Enciclopedia Política de México. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. Tomo V. 1ª edición México, 2010.

González, María del Refugio. **Las Constituciones políticas de 1857 y 1917. Un análisis comparativo**. CIDE, México, 2016. Versión en línea. derechoenaccion.cide.edu/las-constituciones-politicas-de-1857-y-1917-un-analisis-co (acceso el 15/11/2016).

Palavicini, Félix Fulgencio. **Historia de la Constitución de 1917**. 2 tomos. Cámara de Diputados. XLII Legislatura. México.

Kuntz Ficker, Sandra (coord.). **Historia mínima de la Economía Mexicana 1519-2010**. 1ª reimpresión. COLMEX. México, 2013.

Rabasa, Emilio O. **Historia de las constituciones mexicanas. 2ª reimpresión.** IIJ-UNAM, México, 2000.

Richmond, Douglas W. **La lucha nacionalista de Venustiano Carranza 1893-1920**. 1ª edición en español. FCE. México, 1986.

Sánchez Carreño, Sadot. *La Constitución de 1857*. Ponencia en el Seminario Internacional sobre las Fuentes Históricas del Constitución Mexicana de 1917. Palacio de San Lázaro, México. 23/junio/2016.

Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.). **El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917**. 1ª edición. IIJ, UNAM. México, 2007.

Valadés, José C. **Historia General de la Revolución Mexicana**. 5 tomos. LXII Legislatura. Cámara de DiputadosMiguel Ángel Porrúa. México, 2013.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Hilario Medina, Heriberto Jara y Francisco J. Múgica, integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales, 1916-1917.*

* José Mendoza: Historia Gráfica del Congreso Constituyente de 1916-1917, Querétaro de Arteaga, 1917.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Los Derechos Sociales en las Constituciones de 1857 y 1917

Análisis temático comparativo

Jesús Ruiz Munilla[1]

Los Derechos Sociales

Tradicionalmente, se ha considerado que los mayores aportes que nuestra Constitución de 1917 hizo no sólo al constitucionalismo mexicano, sino el mundo entero, consistieron en la consagración de "derechos sociales", como para hacer una diferenciación respecto de las anteriores Constituciones que tuvo nuestro país, y muy concretamente a la Constitución de 1857, que como es ampliamente documentado, se originó en un ambiente imbuido por el liberalismo clásico, de corte individualista.

1 Investigador del CEDIP. Doctor en Derecho.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sin bien es cierto, todos los derechos contenidos en un ordenamiento legal son considerados por la teoría clásica del derecho como "derechos sociales", toda vez que el derecho se considera una expresión del contrato social, originada en la misma organización social y que tiene por objeto primero alcanzar la sana convivencia social, también lo es que la originalidad de nuestra Carta Magna de 1917 consistió precisamente en superar la concepción clásica del liberalismo individualista, y proteger en el texto constitucional los derechos de los grupos sociales considerados "débiles". Y dentro de estos, específicamente se consideró a los trabajadores, no limitándose a los obreros de establecimientos fabriles únicamente, y a los campesinos, abarcando también todo el régimen de propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, aspectos que quedarían plasmados en los artículos 27 y 123. Nosotros consideramos que también en el artículo 28 se incluye la protección del público consumidor contra prácticas monopólicas y el acaparamiento de productos básicos.

La Constitución de 1857

Como sucede en la mayoría de los casos, la Constitución de 1857 fue producto de una revolución armada, en este caso, la de los liberales en contra de la dictadura de Antonio López de Santa Anna, por medio del Plan de Ayutla de 1° de marzo de 1854.

La Convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por don Juan Álvarez Hurtado el 16 de octubre de 1855. En un principio, se disponía que el Congreso se reuniría en Guanajuato y dispondría de un año para elaborar una nueva Constitución. Finalmente, el Congreso se reunió a partir del 17 de febrero de 1856 en la Ciudad de México.

En esta etapa histórica, dentro del Congreso constituyente, las diferencias se daban entre los considerados liberales "moderados", cuyas figuras más representativas eran Mariano Yáñez, José M. Romero Velasco, Joaquín Cardoso, Pedro Escudero y Echánove, José M. Cortés Esparza e Ignacio L. Vallarta; y por el otro lado, los liberales llamados "puros" o radicales, cuyos principales exponentes fueron Ponciano Arriaga Leija, Francisco Zarco Mateos, Ignacio Ramírez Calzada "el Nigromante", Isidoro Olvera, León Guzmán Montes de Oca, Melchor Ocampo Tapia, Santos Degollado Sánchez y José María Mata.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Los moderados prevalecían numéricamente en la asamblea, pero los puros ganaron las posiciones dominantes al lograr que Arriaga fuera elegido Presidente, y como secretarios, Olvera y Zarco.

La Comisión de Constitución estuvo integrada por los puros Arriaga, Olvera, Guzmán y Mata; y por los moderados Yáñez, Romero Díaz, Cardoso, Escudero y Cortés Esparza. O sea 4 puros contra 5 moderados. Sin embargo, Arriaga obtuvo que poco después se integraran los puros Ocampo y José M. del Castillo Velasco, para que lo puros tuvieran mayoría de 6 contra 5.

Como era natural, por el contexto de la época, las mayores dificultades dentro del Congreso versaron sobre los artículos relativos a la materia religiosa, la organización política del Distrito Federal y al deslinde de la actividad legislativa.

También una de las más grandes diferencias era por determinar si se iba a crear un nuevo texto constitucional, o bien sólo se iba a poner en vigencia nuevamente la Constitución de 1824 con algunas reformas.

En cuanto a la cuestión social, debemos reconocer que la asamblea de 1856 adoptó una actitud acorde con la época. Sin embargo, ya desde la exposición del proyecto inicial resonó la voz vibrante de don Ponciano Arriaga, al manifestar:

> ¿Debía la Comisión proponer al país in Código fundamental enteramente nuevo, condenando al olvido todas las tradiciones de nuestro Derecho constitucional, ensayando teorías y formas absolutamente desconocidas y aplicando principios que no estuvieran perfectamente relacionados con nuestra necesidad y costumbre? ¿Debía proponer una constitución puramente política sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun urgentes? ¿Debía, en fin, limitarse a formar un compendio de bases genéricas en que, circunscritas las facultades de los poderes generales quedase libre, extensa y expedita la esfera de las autoridades locales en lo concerniente a la legislación civil y penal, y en todo lo que interese a la vida y al progreso del país? Cualquiera de los caminos que la Comisión adoptase para la solución de estos difíciles problemas, era de tal modo trascendental en la suerte de la República, que podía tener tantas y tan fecundas consecuencias en su bien o malestar futuro, que bien merecía un estudio serio y detenido, una larga y concentrada meditación, un voto racional de estricta conciencia.[2]

2 Citado por Trueba Urbina, La Primera Constitución Político-Social del Mundo, pág. 42.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Entonces hizo una pregunta que consideramos de la mayor trascendencia, pues implicó un cambio total en la mentalidad de quienes sucederían a los constituyentes de 1857:

> ¿La Constitución, en una palabra, debía ser puramente política, o encargarse también de conocer y reformar el Estado Social?[3]

En las adiciones al proyecto, el diputado Castillo Velasco pidió que el Congreso no se limitara a las fórmulas de una organización política, sino que la adaptara a las necesidades sociales. Pero fue el gran Ponciano Arriaga quien en su voto particular, de fecha 23 de junio, quien planteó en toda su realidad el problema social, de cuya solución dependía, en su sentir, que fuera aplicable la Constitución política.

Dicho voto particular, en sus partes más paradigmáticas, decía lo siguiente:

> A juicio de los hombres más eminentes, que han observado y comparado con meditación y prolijidad, las condiciones políticas y económicas de nuestra existencia social; y a juicio del pueblo, que unas veces por entre el seno mismo de las tinieblas, se encamina a la luz de las reformas, y otras, ya ilustrado, acepta y consagra las doctrinas más saludables; uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece nuestro país, y que debiera merecer una atención exclusiva de sus legisladores cuando se trata de su código fundamental, consiste en la monstruosa división de la propiedad territorial. Mientras que pocos individuos están en posesión de inmensos e incultos terrenos, que podrían dar subsistencia para muchos millones de hombres, un pueblo numeroso, crecida mayoría de ciudadanos, gime en la más horrenda pobreza, sin propiedad, sin hogar, sin industria ni trabajo.
>
> Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad.
>
> Si exclusivamente nos ocupamos de la discusión de principios políticos, adelantaremos mucho ciertamente, porque demostraremos que son injustos y contrarios a la naturaleza del hombre todos los obstáculos que como un derecho, se han puesto a la igualdad y a la libertad; pero no habremos andado sino la mitad del camino, y la obra no será perfecta mientras tanto no quede también expedita la actividad humana en todo lo que interesa a la vida material de los pueblos.
>
> ¿Hemos de practicar un gobierno popular, y hemos de tener un pueblo hambriento, desnudo y miserable? ¿Hemos de proclamar la igualdad y los derechos

3 Idem.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

del hombre, y dejamos a la clase más numerosa, a la mayoría de los que forman la nación, en peores condiciones que los ilotas, o los parias? ¿Hemos de condenar y aborrecer con palabras la esclavitud, y entretanto la situación del mayor número de nuestros conciudadanos es mucho más infeliz que la de los negros en Cuba o en los Estados Unidos del Norte?

¿Cómo y cuándo se piensa en la suerte de los proletarios, de los que llamados indios, de los sirvientes y peones del campo, que arrastran las pesadas cadenas de la verdadera, de la especial e ingeniosa servidumbre, fundada y establecida, no por las leyes españolas, que tantas veces fueron holladas e infringidas, sino por los mandarines arbitrarios del régimen colonial?

¿No habría más lógica y más franqueza en negar a nuestros cuatro millones de pobres y todo participio en los negocios políticos, toda opción a los empleos públicos, todo voto activo y pasivo en las elecciones, declararlos cosas y no personas, y fundar un sistema de gobierno en que la aristocracia del dinero, y cuando mucho la del talento, sirviese de base a las instituciones?

Pues una de dos cosas es inevitable; o ha de obrar por mucho tiempo en las entrañas de nuestro régimen político el elemento aristocrático de hecho, y a pesar de lo que digan nuestras leyes fundamentales, y los señores de título y de rango, los lotes de tierra, la casta privilegiada, la que monopoliza la riqueza territorial, la que hace el agio con el sudor de sus sirvientes, ha de tener el poder y la influencia en todos los asuntos políticos y civiles, o es preciso, indefectible, que llegue la reforma, que se hagan pedazos las restricciones y lazos de la servidumbre feudal; que caigan todos los monopolios y despotismos, que sucumban todos los abusos, y penetre en el corazón y en las venas de nuestra institución política, el fecundo elemento de la igualdad democrática, el poderoso elemento de la soberanía popular, el único legítimo, el único a quien de derecho pertenece la autoridad.

En el estado presente, nosotros reconocemos el derecho de propiedad y le reconocemos inviolable. Si su organización en el país presenta infinitos abusos, convendrá desterrarlos; pero destruir el derecho, proscribir la idea de propiedad, no sólo es temerario, sino imposible: la idea de propiedad lleva inherente la de individualidad, y por más que se haga, dice el autor luminoso, habrá siempre en la asociación humana dos cosas, la sociedad y el individuo; éste no puede vivir sin aquella, y viceversa, porque son dos existencias correlativas, que se sustituyen y se completan mutuamente.

Precisamente lo que nosotros censuramos en la actual organización de la propiedad, es el que no se atienda a una porción de intereses individuales, y que se constituya una gran multitud de parias que no pueden tener parte en la distribución de las riquezas sociales.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Mientras que en las regiones de una política puramente ideal y teórica, los hombres públicos piensan en organizar cámaras, en dividir poderes, en señalar facultades y atribuciones, en promediar y deslindar soberanías, otros hombres más grandes se ríen de todo esto, porque saben que son dueños de la sociedad, que el verdadero poder está en sus manos, que son ellos los que ejercen la real soberanía.
>
> El sistema económico actual de la sociedad mexicana, no satisface las condiciones de vida material de los pueblos, y desde un mecanismo económico es insuficiente para su objeto preciso, dice el señor don Ramón de la Sagra, debe perecer. La reforma para ser verdadera debe ser una fórmula de la era nueva, una traducción de la nueva faz del trabajo, un nuevo código del mecanismo económico de la sociedad futura.
>
> Existe una contradicción chocante entre las leyes y las necesidades sociales... Las masas no pueden aprovechar los derechos políticos que se les han acordado, porque a esto se oponen las actuales contradicciones del trabajo... La mayoría, sometida hoy a la regla general de trabajar para vivir, está impedida con el mismo ejercicio del trabajo, con la satisfacción de sus necesidades que se aumentan con la civilización, con la adquisición de los medios intelectuales y morales para producir, con el ejercicio de los derechos civiles y con el cumplimiento de los deberes del ciudadano.
>
> El salario de los peones y jornaleros no se considera legalmente pagado ni satisfecho, sino cuando lo sea en dinero efectivo. Para dirimir todas las contiendas es indispensable siempre un juicio en la forma legal, y ningún particular puede ejercer por sí mismo coacción o violencia para recobrar su derecho, ni para castigar una falta o delito.[4]

En la sesión del 7 de julio, al discutirse en lo general la Constitución, don Ignacio Ramírez "El Nigromante" se refirió al problema social con mayor vehemencia aún que Arriaga.

Como una muestra del pensamiento generalizado de la época, en la sesión del 8 de agosto, don Ignacio Luis Vallarta y Ogazón leyó un discurso, en el que después de describir la deplorable situación social que prevalecía, expuso que:

> El constituyente nada podía hacer para remediarla[5]

4 De la crisis del modelo borbónico al establecimiento de la República Federal. Gloria Villegas Moreno y Miguel Ángel Porrúa Venero (Coordinadores) Margarita Moreno Bonett. Enciclopedia Parlamentaria de México, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura. México. Primera edición, 1997. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Tomo II. p. 486.

5 Citado por TENA RAMÍREZ, Felipe, en Leyes Fundamentales de México 1812-2002, México, Porrúa, pág. 604.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Además de Vallarta, objetaron el proyecto de artículo 17, que finalmente quedó artículo 4°, los diputados moderados Arizcorreta y Moreno, quien incluso insistió en que de hacer los cambios propuestos por Arriaga y El Nigromante:

> Se introducirá un verdadero y espantoso comunismo que zapará la sociedad en sus cimientos.[6]

Finalmente, el proyecto de artículo fue presentado con el mismo número 17 en la sesión del 18 de noviembre y se aprobó en sus términos sin discusión y por unanimidad, para pasar a ser el artículo 4° de la Constitución de 57, frustrando así los intentos más progresistas por incluir la cuestión social en la Carta Magna.

El texto final de la Constitución de 1857, en la parte que nos interesa para este trabajo, decía lo siguiente:

> Art. 1°. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara, que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.
>
> Art. 4°. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que mande la ley, cuando ofenda los de la sociedad.
>
> Art. 5°. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.[7]

Creemos con esto haber demostrado que en la Constitución de 1857 no hubo ninguna disposición que defendiera a algún grupo social desprotegido de los abusos de los poderosos.

La idea de que "todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode" no deja de ser una ilusión, la expresión de un dogma, sin una estructura legal e institucional que la haga real y efectiva.

Trueba Urbina opina que:

6 Ibidem.

7 Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1994, edit. Porrúa, pág. 607.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Las palabras proféticas de los liberales puros no fueron escuchadas con meditación, sino con horror; no las comprendieron sus coetáneos. Y el resultado no se hizo esperar: triunfó el individualismo político.[8]

Y después concluye:

> Simplemente se adelantaron a su época, porque los problemas sociales nunca deben ser ajenos a la Constitución. Las nuevas Constituciones los engloban en sus textos. Casi todas consignan derechos a la educación y a la cultura, al trabajo, a la tierra, a la asistencia social, etc., con el objeto de proteger a los débiles y reparar las graves injusticias sociales cometidas contra los hijos, la mujer, el obrero y el campesino.[9]

La Constitución de 1917

Como ya hemos dicho, nuestra actual Carta Magna, próxima a su centenario, fue la primera Constitución del mundo en consagrar la protección por parte de los órganos del Estado a los grupos sociales considerados débiles o desprotegidos.

El artículo 27, que como todos sabemos, se refiere principalmente a la cuestión agraria y a la tenencia de la tierra, constituye, junto con el artículo 123 que regula la cuestión obrera, uno de los dos pilares fundamentales sobre los que descansa la orientación de " Constitución Social " que tuvo desde su redacción nuestra Carta Magna.

El Artículo 27 y la Cuestión Agraria

Con una gran amplitud, el Congreso Constituyente se preocupó por incluir en la redacción de este artículo toda una serie de puntos específicos sobre el derecho de propiedad.

Sin abundar demasiado en el estudio del precepto mencionado, más que lo necesario para el objeto de este capítulo de nuestra Tesis, que como ya se ha dicho es encuadrar el Derecho al Trabajo dentro de los lineamientos económicos que establece la misma Constitución Federal, mencionaremos que este artículo 27 regula situaciones tan importantes como las siguientes:

8 Op. Cit., pág. 46

9 Idem.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

a) La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual he tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

b) La propiedad privada podrá ser expropiada por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

c) La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.

Vemos aquí que, aunque referido al tema de la propiedad de tierras y aguas, el espíritu del Constituyente era que el interés de la Nación estaba sobre cualquier interés de tipo individual, lo cual es un rasgo característico de una Constitución "social". Además, de lo anterior podemos deducir que, bajo el mismo criterio, y referido a la economía, el espíritu original de nuestra Constitución era que el Estado, representante de la Nación, pudiera "regular" la economía, para hacer una "distribución más equitativa de la riqueza pública".

Sobre este artículo, Hugo Rangel Couto afirma:

> La Constitución de 1917 fue el fruto de las aspiraciones de la Revolución de 1910 y 1913 y transformó en derecho positivo las pretensiones socioeconómicas de una gran mayoría de mexicanos.[10]

Añade también:

> Los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917 fueron la condensación de los ideales y aspiraciones que el pueblo mexicano perseguía desde que inició su larga serie de luchas por la independencia, por la libertad y por el derecho a la vida. La obra de los constituyentes se redujo a abarcarlos en su conjunto, a comprenderlos en sus detalles y a consignarlos en preceptos legales, para que la inmensa mayoría de los mexicanos, que era el proletariado de los campos y de las ciudades, tuvieran un apoyo sobre el que pudiera levantar el nivel social tan bajo en que vivía y la Revolución tuviera un programa y una bandera social.[11]
>
> El Art. 27 de nuestra Constitución es, posiblemente, el que comprende el mayor contenido socioeconómico.[12]

10 RANGEL COUTO, Hugo, *El Derecho Económico*, México, Porrúa, 1980, pág. 76

11 Idem, pág. 77

12 Idem, pág. 78

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Con el criterio de la equidad y con el de la utilidad, la Nación puede regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para su conservación.
>
> Considero que el contenido de este párrafo es suficiente para que el Estado Mexicano pueda con base jurídica sólida y llegado el caso, aplicar en amplios sectores una planeación económica y social para el mejoramiento de las mayorías; pero aún hay más elementos para esto, porque también se atribuye a la Nación el dominio directo de todos los minerales, yacimientos de piedras preciosas, salinas, etc.; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno.[13]

Por su parte, Jorge Witker incluye los principios contenidos en el artículo 27 como principios constitucionales de la economía mixta, y señala a los siguientes:

1. Estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes, incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público.
2. Establece un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes.
3. Finalmente, atribuye al poder público, a través de sus diversos órganos una serie de facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad, regulando: el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.[14]

Por último, Witker nos llama la atención sobre de que el artículo 27 regula y reconoce tres clases de propiedad:

> A. LA PROPIEDAD PRIVADA.
>
> Está regulada por normas de derecho público (propiedad originaria y dominio eminente)…
>
> B. PROPIEDAD PUBLICA.
>
> La Constitución se refiere a ésta con las expresiones de dominio directo o propiedad de la Nación.
>
> C. PROPIEDAD SOCIAL.

13 Idem, pág. 80

14 Op. Cit., pág. 45 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Esta forma de propiedad tiene aplicación en el ámbito del derecho agrario, donde la propiedad ejidal y comunal se encuentran regidas por principios y normas diferentes de la propiedad inmobiliaria de derecho civil, sin constituir formas de propiedad del Estado.[15]

Por su parte, el destacado jurista Alfonso Trueba Urbina, en su magnífica obra "La Primera Constitución Político-Social" menciona acerca de este artículo:

> En el artículo 27 no sólo se declara el dominio eminente de tierras y aguas, minas, petróleo, etc., del Estado, sino que la Nación en todo tiempo podrá imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, etc., es decir, para socializar la tierra y la riqueza.[16]

El Artículo 123 en el Congreso Constituyente y la Cuestión Laboral

El día primero de diciembre de 1916 inició sus labores el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, con un discurso de Venustiano Carranza Garza, en donde exponía su proyecto de reformas a la Constitución liberal de 1857.

Según análisis de Alberto Trueba Urbina:

> El artículo 4° del proyecto era una reproducción de su homólogo de la Constitución de 1857 sobre libertad del trabajo. En el artículo 5° se reprodujo el viejo artículo 5° del expresado código, agregando únicamente que el contrato de trabajo no podía exceder de un año en perjuicio del trabajador, que sin duda es el primer intento social. El artículo 27 sostuvo la ocupación de la propiedad privada por causas de utilidad pública. Solamente en la fracción X del artículo 73 se facultaba al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de comercio, instituciones de crédito y trabajo. A juicio del Primer Jefe, debía expedirse un código obrero, como se había hecho en otros países.[17]

15 Idem, pág. 47 y sig.

16 Op. Cit., pág. 52

17 TRUEBA URBINA, Alberto, *Derecho Social Mexicano*, pág. 147.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En un principio, y una vez abierto el debate sobre el contenido social que buscaban darle a la Constitución, se pensó en incluir el apartado de derechos laborales dentro de la redacción del artículo 5, que trataba acerca de la garantía de libertad de trabajo, profesión, industria o comercio, pero desde una perspectiva completamente liberal e individualista, a lo que se opusieron los diputados considerados " juristas ", formados dentro de la escuela del liberalismo, como Lizardi.

Lo que se manejó ahí fue el establecer límites a la libertad de trabajo:

> Juzgamos, asimismo, que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por esta observación proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas.[18]

Esta propuesta estaba suscrita por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga.

Destaca la intervención del diputado José Natividad Macías en la sesión del 13 de diciembre de 1916, es prueba de lo anterior:

> El derecho constitucional supone dos puntos elementales que a combinar el individuo como directo combinante del Estado: la Nación y el Gobierno. De manera que son los tres elementos forzosos que entran en la composición constitucional política. No puede haber, ni ha habido en parte alguna, jamás, una Constitución política, de cualquier pueblo que sea, ya se trate de una dictadura, ya se trate de un imperio o de un gobierno libre, que no tenga forzosamente esos elementos: el individuo, la Nación y el Gobierno. Son tres elementos inconfundibles y es precisamente a los que me voy a referir, para poder desvanecer la confusión en que ha incurrido el apreciable señor licenciado Martínez de Escobar.
>
> El individuo que es, como dicen los tratados, la molécula, la parte principal componente del Estado, tiene que quedar por completo fuera de la Nación, fuera del Estado, de manera que ni la Nación, ni el Gobierno, ni el Estado podrán tener alcance alguno sobre el individuo.
>
> Por eso es que los tratadistas modernos, hombres que han profundizado esta cuestión de una manera minuciosa, ya no opinan que se llamen garantías individuales, sino derechos del hombre, en la constitución política de los pueblos.

18 Diario de Debates, pág. 804.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Este es el rubro que aconsejan varios tratadistas modernos; el ciudadano Primer Jefe creyó que era más claro el rubro: " De las garantías individuales ", porque habiendo los tres elementos, el individuo, la nación y el Gobierno, hay garantías individuales que ven al individuo, al elemento del derecho constitucional que se llama individuo; hay garantías sociales que son las que ven a la nación, a todo el conjunto, a todo el conglomerado de individuos, y hay garantías constitucionales o políticas, que se van ya a la estructura, ya a la combinación del gobierno mismo. Al decir pues, como el señor Escobar, garantías individuales constitucionales, daríamos lugar entonces a que se viniera a pedir amparo cuando se viole verdaderamente una de las garantías constitucionales, o podríamos dar lugar a que se pidiese amparo cuando se violase una garantía social. Ni las garantías sociales ni las constitucionales están protegidas por el amparo; no están protegidas por el amparo más que las garantías individuales. Las otras garantías, sociales, políticas o constitucionales, están garantizadas por la estructura misma y por el funcionamiento de los poderes.[19]

Después, se aprobó separar la garantía del trabajo, contenida en el artículo 5°, de las condiciones del trabajo y la previsión social, que se establecieron en el texto del artículo 123.

Creemos que la falta de visión del Proyecto original de don Venustiano Carranza se debió a la mentalidad imperante en el momento, ya que el denominado "Proyecto de bases sobre legislación del trabajo", mismo que serviría para la elaboración del artículo 123, estaba fundamentado todavía en la mentalidad liberal individualista:

> Creemos por demás encarecer a la sabiduría de este Congreso Constituyente la alta importancia de plantear en nuestra legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la revolución constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales contra el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.[20]

La redacción final del artículo 123 vino a elevar al rango más alto todas las diversas regulaciones que se habían dado durante el período previo, al calor de la lucha

19 Diario de Debates, Tomo I, pág. 628, INEHRM y Gobierno del Estado de Querétaro, edición facsimilar, 1987.

20 TRUEBA URBINA, Alberto, Op. Cit., pág. 152 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

revolucionaria, así como a plasmar en dictados concretos las doctrinas socialistas, sindicalistas, la social de la iglesia, y los postulados liberales de los magonistas.

En una amplia redacción que abarcaba hasta 30 fracciones, estableció la jornada de trabajo máxima de 8 horas, el descanso al séptimo día, la protección para las madres trabajadoras, reguló y limitó el trabajo infantil, estableció y protegió el salario mínimo, innovó con la participación de los trabajadores en el reparto de las utilidades de las empresas, reguló y limitó las horas extras, fijó la obligación patronal de dotar a sus trabajadores de casas habitación (obligación que vendía a cumplirse plenamente a partir del año 1971 con el surgimiento del INFONAVIT), estableció la obligación patronal por enfermedades, accidentes y riesgos de trabajo (obligación que se cumpliría plenamente a partir del año 1941 con la fundación del IMSS), estableció la obligación patronal de la seguridad e higiene en el centro de trabajo, consagró el derecho a la sindicación tanto obrera como patronal, consagró el derecho a la huelga de los trabajadores y reguló y limitó los casos para el paro patronal, estableció la justicia laboral, que sería impartida por medio de la Junta de Conciliación y Arbitraje (que a nivel federal surgiría hasta 1927), así como la responsabilidad conflictual del patrón; consagró el derecho a la reinstalación o la indemnización por el monto de tres meses de salario para el trabajador despedido injustificadamente; estableció la preferencia sobre cualquier otro, de los créditos a favor de los trabajadores; estableció la protección al patrimonio de familia; entre otras disposiciones.

El Artículo 28 y la Cuestión Económica

Este artículo, en su redacción original, se refería, también dentro del tema económico, al libre mercado, en lo que los autores han llamado la garantía de " libre concurrencia ", en los términos siguientes:

> En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo Banco que controlará el Gobierno Federal, y a los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los que, para el uso exclusivo de sus inventos, se otorguen a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesario, y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación, de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de alguno otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.
>
> No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses.
>
> Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del Gobierno Federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas en cada caso. Las mismas legislaturas por sí o a propuesta del Ejecutivo, podrán derogar, cuando las necesidades públicas así lo exijan, las autorizaciones concedidas para la formación de las asociaciones de que se trata.[21]

Como se aprecia, en la redacción original se incluyen varios aspectos a saber:

a) La prohibición general de monopolios.

b) La excepción que se hace de algunas actividades que el Estado podrá desarrollar en exclusiva, principalmente de servicios públicos básicos.

c) La defensa de los derechos del público consumidor, prohibiendo prácticas monopólicas y de acaparamiento de bienes de primera necesidad.

d) La garantía de la libre concurrencia.

e) El realce que se da a la actividad económica llevada a cabo por las cooperativas.

Manuel González Oropeza dice que:

21 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. del 5 de febrero de 1917, pág. 151.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Originalmente se consideró que el artículo 28 era un complemento de los que consagran las libertades de trabajo, industria y comercio. Los monopolios habían sido obstáculo para el fortalecimiento de la libre concurrencia o libre competencia. Incluso las primeras excepciones concedidas a favor del Estado, como la acuñación de moneda, fueron hechas en virtud de que con ello se daba seguridad en las operaciones comerciales.
>
> El principal problema era que con el artículo 28 se consagró una prohibición absoluta hacia los monopolios, incluyendo al propio Estado, con lo cual restringió en gran medida la participación estatal en la economía.
>
> A pesar de esta prohibición absoluta, la existencia de los llamados monopolios de Estado abundaba. La realización de actividades económicas por parte de organismos estatales, a través de estructuras descentralizadas o paraestatales, desbordaba con mucho las excepciones formales: moneda, correos, telégrafos y otros que ingenuamente se le permitían al Estado.[22]

O sea, que formalmente el Estado tenía prohibido participar como empresa en la economía, pues la prohibición contra los monopolios los alcanzaba también a él, pero en la realidad el Estado sí venía interviniendo directamente como empresa en la economía nacional.

Por su parte, Alberto Trueba Urbina afirma que:

> En el artículo 28 se formula esta declaración: No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses. El precepto irradia principios que obligan al Estado a intervenir en la vida económica, procurando que no haya limitaciones en la circulación de bienes; que el reparto de bienes se realice en los términos a que se refiere el artículo 27; es decir, que no debe tener límites la circulación, porque la circulación de bienes tiende a beneficiar a la colectividad. Otra garantía social: Tampoco constituyen monopolios las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan, y que no sean artículos de primera necesidad, siempre que dichas asociaciones estén bajo la vigilancia o amparo del gobierno federal o de los Estados, y previa autorización que al efecto se obtenga de las legislaturas respectivas, en cada caso.[23]

22 Idem, pág. 134.

23 Derecho Social Mexicano, ed. Porrúa, México, 1978, pág. 232 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Más adelante concluye:

> Al crearse al lado de aquellos derechos políticos los nuevos derechos económicos y sociales, conocidos también con el nombre de garantías sociales, el Estado de Derecho Social entra en juego en los conflictos entre las diferentes clases sociales, trabajadores y empresarios, campesinos y latifundistas, que originan la llamada cuestión social; entonces el Estado debe de actuar conforme a las normas sociales económicas consignadas en la Constitución específicamente en los artículos 27, 28 y 123, que constituyen la estructura básica de la justicia social económica, de manera que el Estado ejerce una función sui géneris distinta a la de la política social que tiene limitaciones; es decir, que imponen al Estado el deber de realizar actividades puramente sociales, de acuerdo con la teoría y textos de los derechos sociales que consignan dichos preceptos.[24]

Bibliografía

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo I, edición del Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Querétaro, 1987

Enciclopedia Parlamentaria de México, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura. México. Primera edición, 1997. Serie III. Documentos. Volumen I. Leyes y documentos constitutivos de la Nación mexicana. Tomo II.

RANGEL COUTO, Hugo, *El Derecho Económico*, México, Porrúa, 1980, 284 págs.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2002*, Porrúa, México, 2002.

TRUEBA URBINA, Alberto, *La primera Constitución Político-Social del Mundo*, Porrúa, México, 1971.

_____*Derecho Social Mexicano*, Porrúa, México, 1978.

24 Idem, pág. 251.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De izquierda a derecha: Anselmo Figueroa, Praxédis Guerrero, Ricardo Flores Magón (sentado), Enrique Flores Magón y Librado Rivera.*

Retrato de grupo, Los Ángeles, California, E. U. A., 1911.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Derecho del Trabajo en las Constituciones de 1857 y 1917

Análisis temático comparativo

Jesús Ruiz Munilla*

Leyes del Siglo XIX

Las leyes mexicanas del siglo XIX, de todos es sabido, estaban sumergidas bajo la influencia generalizada de las ideas del liberalismo, que se basa únicamente en el individualismo.

Bajo esta óptica, las relaciones laborales eran consideradas tan sólo como una relación contractual mercantil, en donde una persona individualizada prestaba sus servicios a otra o realizaba una obra a cambio de una remuneración, exactamente igual que en el antiguo derecho romano de contemplaba al " operario ", es decir, al que realizaba una obra para otra persona.

* Investigador del CEDIP. Doctor en Derecho.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sin embargo, y a pesar de toda la dogmática liberal, la realidad demostró trágicamente que las relaciones laborales estaban siendo reguladas insuficientemente.

El desarrollo del capitalismo industrial trajo como una de sus varias consecuencias la formación de grupos de personas sin mayor riqueza que su fuerza de trabajo. Fue el reconocimiento del "proletariado".

La relación obrero-patronal no se llevaba a cabo en situaciones de igualdad, como lo decía la teoría liberal, y también resultó evidente que el grupo social conformado por la masa trabajadora tenía intereses, problemas y necesidades muy superiores a los de sus integrantes meramente individualizados.

La manera de hacer efectivo el derecho a un trabajo era totalmente desconocida, debido a que, como ya se dijo, no se consideraba un problema real de grupo, sino una cuestión meramente personal.

Por lo tanto, en ninguna ley se plasmó nada ni relativo a las relaciones de trabajo, ni mucho menos a la manera de hacer efectivo el derecho a un trabajo.

La Constitución Política de 1857, máxima expresión del pensamiento liberal-individualista, no contenía nada al respecto, a pesar de que ya un pensador como Ponciano Arriaga, en la exposición del proyecto expresó lo siguiente:

> ¿Debía la Comisión proponer al país in Código fundamental enteramente nuevo, condenando al olvido todas las tradiciones de nuestro Derecho constitucional, ensayando teorías y formas absolutamente desconocidas y aplicando principios que no estuvieran perfectamente relacionados con nuestra necesidad y costumbre? ¿Debía proponer una constitución puramente política sin considerar en el fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo mexicano reclama como necesarias y aun urgentes? ¿Debía, en fin, limitarse a formar un compendio de bases genéricas en que, circunscritas las facultades de los poderes generales quedase libre, extensa y expedita la esfera de las autoridades locales en lo concerniente a la legislación civil y penal, y en todo lo que interese a la vida y al progreso del país? Cualquiera de los caminos que la Comisión adoptase para la solución de estos difíciles problemas, era de tal modo trascendental en la suerte de la República, que podía tener tantas y tan fecundas consecuencias en su bien o malestar futuro, que bien merecía un estudio serio y detenido, una larga y concentrada meditación, un voto racional de estricta conciencia.[1]

1 Citado por Trueba Urbina, La Primera Constitución Político-Social del Mundo, pág. 42.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Entonces hizo una pregunta que consideramos de la mayor trascendencia, pues implicó un cambio total en la mentalidad de quienes sucederían a los constituyentes de 1857:

> ¿La Constitución, en una palabra, debía ser puramente política, o encargarse también de conocer y reformar el Estado Social?[2]

El texto final de la Constitución de 1857, en la parte que nos interesa para este trabajo, decía lo siguiente:

> Art. 1°. El pueblo mexicano reconoce, que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país, deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.
>
> Art. 4°. Todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni uno ni otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que mande la ley, cuando ofenda los de la sociedad.
>
> Art. 5°. Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro".[3]

Creemos con esto haber demostrado que durante el siglo XIX no hubo ninguna disposición legal que defendiera a los trabajadores como un sector o grupo social, y mucho menos se contemplaba el cómo hacer real y efectivo el derecho a un trabajo.

La idea de que "todo hombre es libre para abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode" no deja de ser una ilusión, la expresión de un dogma, sin una estructura legal e institucional que la haga real y efectiva.

Trueba Urbina opina:

> Las palabras proféticas de los liberales puros no fueron escuchadas con meditación, sino con horror; no las comprendieron sus coetáneos. Y el resultado no se hizo esperar: triunfó el individualismo político.[4]

2 Idem.

3 Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1994, edit. Porrúa, pág. 607.

4 Op. Cit., pág. 46

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Y después concluye:

> Simplemente se adelantaron a su época, porque los problemas sociales nunca deben ser ajenos a la Constitución. Las nuevas Constituciones los engloban en sus textos. Casi todas consignan derechos a la educación y a la cultura, al trabajo, a la tierra, a la asistencia social, etc., con el objeto de proteger a los débiles y reparar las graves injusticias sociales cometidas contra los hijos, la mujer, el obrero y el campesino.[5]

A nosotros únicamente nos resta agregar que, en nuestra opinión, tampoco es suficiente con enunciar una serie de derechos, por muy legítimos y necesarios que sean. Lo que es realmente beneficioso para los grupos a los que se quiere proteger es, además de incluir sus derechos, que existan los mecanismos legales que hagan posible la defensa y cumplimiento de esos derechos.

Las Reuniones Internacionales de Trabajadores

Como uno de los antecedentes importantes que hay que tomar en cuenta para conocer el origen de la legislación laboral, tanto internacional como la mexicana, no podemos dejar de mencionar las reuniones internacionales de trabajadores, celebradas por primera vez en el siglo XIX.

La primera de ellas, celebrada por los auspicios del economista alemán Carlos Marx, se llevó a cabo del 3 al 8 de septiembre de 1866 en Londres, Inglaterra.

Debemos aclarar que no contiene mayor doctrina que pueda contribuir para la finalidad de este trabajo, pero la importancia de esa Primera Reunión reside en que por vez primera, líderes obreros e intelectuales de varios países industrializados se reunieron para intercambiar comunicación e informaciones sobre la situación de la clase obrera en distintas partes del mundo.

De tal manera, el artículo primero mencionaba:

> Se establece una Asociación para procurar un punto central de comunicación y de cooperación entre los obreros de diferentes países que aspiran al mismo fin, a saber: la ayuda mutua, el progreso y la completa liberación de la clase obrera.[6]

También adopta la obligación de publicar un boletín para tal efecto.

5 Idem.

6 Néstor de Buen, Derecho del Trabajo, Tomo I, Porrúa, 12ª edición, 1999, pág. 183.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sin embargo, es hasta la Segunda Internacional, celebrada en París, Francia, del 14 al 21 de julio de 1889, donde se incluye en la orden del día el punto relativo a la legislación internacional del trabajo.

Néstor de Buen precisa:

> Desde el orden del día discutido para esta reunión, se destaca la intención del Congreso de tratar los problemas concretos del proletariado con mayor énfasis que los aspectos políticos. El proyecto era el siguiente:
>
> a) Legislación internacional del trabajo. Reglamentación legal de la jornada de trabajo; trabajo nocturno y diurno; días de descanso para los adultos, para las mujeres y los niños.[7]

Y como resultado de la discusión y análisis de lo anterior, se decidió lo siguiente, que viene a marcar un punto de referencia importantísimo en la historia de la regulación y reglamentación de las condiciones laborales:

> Una legislación protectora y efectiva del trabajo es absolutamente necesaria en todos los países donde impera la producción capitalista; como bases de esta legislación, el Congreso reclama:
>
> a) Limitación de la jornada de trabajo al máximo de 8 horas para los adultos.
>
> b) Prohibición del trabajo de los niños menores de 14 años; de 14 a 18, reducción de la jornada a 6 horas para ambos sexos.
>
> c) Supresión del trabajo nocturno, salvo en aquéllas ramas de industria que por su naturaleza exige un funcionamiento ininterrumpido.
>
> d) Prohibición del trabajo a las mujeres en todas las ramas de la industria que afecten muy particularmente al organismo femenino.
>
> e) Supresión del trabajo nocturno para las mujeres y los obreros de menos de 18 años.
>
> f) Reposo ininterrumpido de 36 horas por lo menos, semanalmente, para todos los trabajadores.
>
> g) Prohibición de ciertos géneros de industrias y de ciertos modos de fabricación perjudiciales a la salud de los trabajadores.
>
> h) Supresión del regateo.
>
> i) Supresión del pago en especie, así como de las cooperativas patronales.

7 Idem, pág. 186.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

j) Supresión de las oficinas de colocación.

k) Vigilancia en todos los talleres y establecimientos industriales, comprendiendo la industria doméstica, por inspectores retribuidos por el estado y elegidos, al menos la mitad, por los propios obreros ".[8]

Era un buen comienzo, aunque como podemos apreciar, se trataba de las épocas en que lo que se buscaba era "regular" las relaciones de trabajo, y no tanto "crear" dichas relaciones.

Doctrina Social de la Iglesia

Durante el siglo XIX el sistema liberal llegó a su máxima expresión. Prácticamente toda la vida social y jurídica de las naciones civilizadas estaba dominada por dicha doctrina en lo político, y por el capitalismo en lo económico.

Sin embargo, a finales de ese siglo, y una vez que estaba bien visto cuáles eran los efectos reales de un sistema político y económico que prescindía de todo freno moral, la Iglesia Católica, en ejercicio de su Magisterio milenario, emitió algunos documentos que trataban, apoyados en el prestigio moral de esa Institución, de dar orientaciones sobre la constitución cristiana de las Naciones, sobre la cuestión obrera y sobre las relaciones entre los trabajadores y los patrones, partiendo de la base del respeto a la dignidad de seres humanos de los trabajadores.

Ante esa situación, el Papa León XIII publicó la carta encíclica "Immortale Dei", sobre la constitución cristiana de los Estados, en la que reprobó los errores de la Revolución Francesa, traducidos en excesos del capitalismo, al mencionar:

> El hombre está naturalmente ordenado a vivir en comunidad política, porque, no pudiendo en la soledad procurarse todo aquello que la necesidad y el decoro de la vida corporal exige, como tampoco lo conducente a la perfección de su ingenio y de su alma, ha sido providencia de Dios que haya nacido dispuesto al trato y sociedad con sus semejantes, ya doméstica, ya civil, la cual es la única que puede proporcionar lo que basta para la perfección de la vida. Más como quiera que ninguna sociedad puede subsistir sin permanecer, si no hay quien presida a todos y mueva a cada uno con un mismo impulso eficaz y encaminado al bien común, síguese de ahí ser necesaria a toda sociedad de hombres una autoridad que la rija; autoridad que, como la misma sociedad, surge y emana de la naturaleza, y por tanto, del mismo Dios, que es su Autor. De donde también

8 Idem, pág. 186.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

se consigue que el poder público, por sí propio o esencialmente considerado, no proviene sino de Dios, porque sólo Dios es el propio, verdadero y supremo Señor de las cosas, al cual todas necesariamente están sujetas y deben obedecer y servir, hasta tal punto, que todos los que tienen derecho de mandar, de ningún otro lo reciben si no es de Dios, Príncipe sumo y Soberano de todos: No hay potestad que no parta de Dios (Rom. XIII,1).

Pero las dañosas y deplorables novedades promovidas en el siglo XVI, habiendo primeramente trastornado las cosas de la Religión Cristiana, por natural consecuencia vinieron a trastornar la filosofía, y por ésta, todo el orden de la sociedad civil. De aquí, como de fuente, se derivaron aquellos modernos principios de libertad desenfrenada, inventados en la gran Revolución del pasado siglo y propuestos como base y fundamento de un derecho nuevo, nunca jamás conocido, y que disiente en muchas de sus partes, no solamente del derecho cristiano, sino también del natural.

Supremo entre estos principios, es el de que todos los hombres, así como son semejantes en especie y naturaleza, así lo son también en los actos de la vida; que cada cual es de tal manera dueño de sí, que por ningún concepto debe estar sometido a la autoridad de otro; que puede pensar libremente lo que quiera, y obrar lo que se le antoje acerca de cualquier cosa; en fin, que nadie tiene derecho de mandar sobre los demás. En una sociedad informada de tales principios, no hay más origen de la autoridad sino la voluntad del pueblo, el cual, como único dueño que es de sí mismo, es también el único a quien debe obedecer. Y si elige personas a las cuales se someta, lo hace de suerte que traspasa a ellas, no ya el derecho, sino el encargo de mandar, y éste para ser ejercido en su nombre. Para nada se tiene en cuenta el dominio de Dios, ni más ni menos que si, o no existiese, o no cuidase de la sociedad del linaje humano, o los hombres, ya por sí, ya en sociedad, no debiesen nada a Dios, o fuese posible imaginar un principado que no tuviese en Dios mismo el principado, la fuerza y la autoridad para gobernar…

Cuánto se alejen de la verdad estas opiniones acerca del gobierno de los Estados, lo dice la misma razón natural, porque la naturaleza misma enseña que toda potestad, cualquiera que sea y donde quiera que resida, proviene de su suprema y augustísima fuente, que es Dios; que el gobierno del pueblo, que dicen residir esencialmente en la muchedumbre sin respeto ninguno a Dios, aunque sirve a maravilla para halagar y encender las pasiones, no se apoya en razón alguna que merezca consideración, ni tiene en sí bastante fuerza para conservar la seguridad pública y el orden tranquilo de la sociedad".[9]

9 Barquín y Ruiz, Andrés, Cristo, Rey de México, México, editorial Jus, 1965, pag. 42 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Como consecuencia lógica de lo anterior, el 15 de mayo de 1891 la Santa Sede dio a conocer otra encíclica del Papa León XIII, titulada en latín "Rerum Novarum", que en castellano significa " De las cosas nuevas".

En el capítulo introductorio comienza por reconocer una realidad a todas luces evidente:

> Efectivamente, los aumentos recientes de la industria y los nuevos caminos porque van las artes, el cambio obrado en las relaciones mutuas de amos y jornaleros, el haberse acumulado las riquezas en unos pocos y empobrecido la multitud, y en los obreros la mayor opinión que de su propio valer y poder han concebido, y la unión más estrecha con que unos y otros se han juntado, y, finalmente, la corrupción de las costumbres, han hecho estallar la guerra.[10]

Después descalifica al marxismo bajo el nombre de socialismo, considerándolo una solución falsa:

> Para remedio de este mal los socialistas, después de excitar en los pobres el odio a los ricos, pretenden que es preciso acabar con la propiedad privada y sustituirla con la colectiva, en que los bienes de cada uno sean comunes a todos, atendiendo a su conservación y distribución los que rigen el Municipio o tienen el gobierno general del Estado. Con este pasar los bienes de las manos de los particulares a los de la comunidad y repartir luego esos bienes y sus utilidades con igualdad perfecta entre los ciudadanos, creen que podrán curar la enfermedad presente.[11]

Posteriormente menciona que los verdaderos remedios son dos: la intervención de la Iglesia, por medio de la justicia, la caridad y la fraternidad cristiana; así como la intervención del Estado.

Entre los deberes de los obreros, señala:

> De estos deberes, los que tocan al proletario y obrero son: poner por su parte íntegra y fielmente el trabajo que libre y equitativamente se ha contratado; no perjudicar, en manera alguna al capital, ni hacer violencia personal a sus amos; al defender sus propios derechos, abstenerse de la fuerza y nunca armar sediciones ni hacer juntas con hombres malvados que mañosamente les ponen delante desmedidas esperanzas y grandísimas promesas, de donde se sigue casi siempre un arrepentimiento inútil y la ruina de sus fortunas.[12]

10 Colección de Encíclicas y Cartas Pontificias, Secretariado de Publicaciones de la Junta Técnica Central de la A.C.E., Madrid, 1948, pág. 544.

11 Idem, pág. 544 y sig.

12 Ibídem, pág. 554 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En cuanto a los patrones, les señala los siguientes deberes:

> A los ricos y a los amos toca: no tener a los obreros por esclavos; respetar la dignidad en la persona y la nobleza que a esa persona añade lo que se llama carácter cristiano. Que si se tiene en cuenta la razón natural y la filosofía cristiana, no es vergonzoso para el hombre, antes le ennoblece, el ejercer un oficio por salario, pues le habilita el tal oficio para poder honradamente sustentar su vida. Que lo que verdaderamente es vergonzoso e inhumano es abusar de los hombres, como si no fuesen más que cosas, para sacar provecho de ellos y no estimarlos en más que lo que dan de sí sus músculos y sus fuerzas. Ordénase asimismo que en los proletarios se tenga cuenta con la religión y con el bien de sus almas… Pero entre los principales deberes de los amos el principal es dar a cada uno lo que es justo.[13]

Respecto de la intervención del Estado para remediar la trágica situación de los obreros, dice:

> Los que gobiernan un pueblo deben primero ayudar en general, y como en globo, con todo el complejo de leyes e instituciones; es decir, haciendo que de la misma conformación y administración de la cosa pública espontáneamente brote la prosperidad, así de la comunidad como de los particulares. Porque éste es el oficio de la prudencia cívica, éste es el deber de los que gobiernan. Ahora bien, lo que más eficazmente contribuye a la prosperidad de un pueblo es la probidad de las costumbres, la rectitud y orden de la constitución de la familia, la observancia de la religión y de la justicia, la moderación en imponer y la equidad en repartir las cargas públicas, el fomento de las artes y del comercio, una floreciente agricultura y otras cosas semejantes, que cuanto con mayor empeño se promueven, tanto será mejor y más feliz la vida de los ciudadanos. Con el auxilio, pues, de todas éstas, así como pueden los que gobiernan aprovechar a todas las clases, así pueden también aliviar muchísimo la suerte de los proletarios; y esto en uso de su mejor derecho y sin que pueda nadie tenerlos pro entrometidos, porque debe el Estado, por razón de su oficio, atender al Bien Común. Y cuanto mayor sea la suma de provechos que de esta general providencia dimanare, tanto será menos necesario tentar nuevas vías para el bienestar de los obreros.
>
> Exige, pues, la equidad que la autoridad pública tenga cuidado del proletariado, haciendo que le toque algo de lo que aporta él a la común utilidad, que con casa en qué morar, vestido con qué cubrirse y protección con qué defenderse de quien atente a su bien, pueda con menos dificultades soportar la vida. De donde se sigue que se ha de tener cuidado de fomentar todas aquellas cosas que se vea que en algo pueden aprovechar a la clase obrera.[14]

13 Idem.

14 Ibídem, pág. 564.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Después incluye algunos aspectos de protección del trabajo, tales como: las huelgas, las condiciones de trabajo, la edad y el sexo de los trabajadores y el salario justo.

También contempla lo relativo a las asociaciones profesionales (gremios o sindicatos), y termina con la siguiente conclusión:

> El mejoramiento de la condición de los obreros es obra de todos.[15]

Como hemos podido darnos cuenta, la Doctrina Social contenida en la encíclica "Rerum Novarum" expone la revaloración de la dignidad de los trabajadores bajo la perspectiva del humanismo cristiano, al mismo tiempo que también denuncia al marxismo como falso y demagógico.

Podemos decir que dicha encíclica trata de encajar una cuña entre liberalismo individualista y marxismo colectivista, pretendiendo ser así una alternativa distinta.

Es de rescatarse la defensa que de la intervención estatal hace el texto en comento, diciendo que "leyes e instituciones" deben participar para lograr el beneficio "individual y colectivo", ideas que consideramos del todo acertadas, y que como ya vimos en el capítulo anterior, son incorporadas por nuestra Constitución Política de 1917 en su apartado económico.

Además, es digno de resaltarse el concepto que de Bien Común maneja dicho Pontífice, quien en su Carta Apostólica "Notre Consolation", dirigida a los Cardenales franceses el 3 de mayo de 1892, dice lo siguiente:

> El Bien Común de la sociedad, es superior a todo otro interés, porque es el principio creador, el elemento conservador de la sociedad humana, de donde se sigue que todo verdadero ciudadano debe quererlo y procurarlo a toda costa; pues de esta necesidad de asegurar el bien común deriva, como de su fuente propia e inmediata, la necesidad de un poder civil que, orientándose hacia el fin supremo, dirija sabia y constantemente las voluntades múltiples de los súbditos agrupados en torno suyo.[16]

Es decir, se preocupa el Papa León XIII en señalar lineamientos para lograr el Bien Común, lo cual es muy importante, a través de las relaciones de trabajo, pero nunca dice cómo acceder a un empleo.

15 Ibídem, pág. 579.

16 Andrés Barquín y Ruiz, Op. Cit., pág. 46.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Programa del Partido Liberal Mexicano

Este partido político fue formado por los hermanos Ricardo y Jesús Flores Magón alrededor del periódico "Regeneración", mismo que comenzó a circular el 7 de agosto de 1900, con el propósito de combatir y denunciar los malos manejos de la administración de justicia y las arbitrariedades de las autoridades de la época.

La posición radicalmente opositora al régimen porfirista y su clara tendencia anarquista es conocida ampliamente.

El 30 de agosto del mismo año, Camilo Arriaga y otras 125 personas invitan a sus simpatizantes a que se agrupen en clubes políticos a fin de luchar por la vigencia efectiva de las Leyes de Reforma, al mismo tiempo que se les invita a una reunión nacional el 5 de febrero siguiente.

En febrero de 1901 en San Luis Potosí se reúnen representantes de 50 clubes. Se delega en Camilo Arriaga y en Antonio Soto y Gama la organización del partido.

En esta época la militancia del Partido Liberal sufre de la represión de la policía porfirista, y se ven en la necesidad de emigrar a los Estados Unidos.

En septiembre de 1905 se instala en Saint Louis Missouri la Junta Organizadora del Partido Liberal Mexicano, formada por Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia y Antonio I. Villarreal.

El 20 de febrero de 1906 "Regeneración" invita a sus lectores a enviar sugerencias para elaborar el programa del PLM.

El 1° de julio del mismo año aparecen el Manifiesto y el Programa del Partido Liberal Mexicano.

En opinión de Alejandra Lajous, es:

> El documento más importante de la etapa precursora de la Revolución. Abandona la tesis de un cambio pacífico y propone hacer triunfar los ideales liberales por medio de la fuerza. El programa está lleno de proposiciones renovadoras.[17]

Entre los postulados que dicho programa contenía en materia laboral, sobresalen los siguientes, dentro del apartado denominado "Capital y Trabajo":

> 21. Establecer un máximum de ocho horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: $ 1.00 para la generalidad del país, en que el promedio

17 Los Partidos Políticos en México, edit. Premiá, 1986, pág. 91 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de los salarios es inferior al citado, y de más de un peso para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.

22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.

23. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.

24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de catorce años.

25. Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc. A mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.

26. Obligar a los patronos y propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patronos o propietarios.

27. Obligar a los patronos a pagar indemnización por accidentes del trabajo.

28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.

29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.

30. Obligar a los arrendadores de campos y casas, que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.

31. Prohibir a los patrones, bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.

32. Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.

33. Hacer obligatorio el descanso dominical.[18]

18 Arnaldo Córdova, La ideología de la Revolución Mexicana, Ed. Era, 21ª. Reimpresión, 1997, pág. 420 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Legislación Revolucionaria Preconstitucional

Aunque es generalizada la idea de que fue hasta la elaboración de la carta magna de 1917 cuando los hombres de la Revolución pudieron dejar establecidos los principios de justicia social por los que habían luchado, la verdad es que desde antes incluso del conflicto armado, en 1910, ya se estaban dando algunos antecedentes de ciertas disposiciones tendientes a lograr esa justicia social tan anhelada por las masas trabajadoras.

Sintetizando: para poder entender mejor la obra constitucional, es necesario conocer la obra pre-constitucional.

Podemos decir que ésta se inicia con el decreto del gobernador de Aguascalientes, Alberto Fuentes D. En el que establece el descanso dominical y la jornada de ocho horas.[19]

Al mismo tiempo, el gobernador y comandante militar de San Luis Potosí, Eulalio Gutiérrez Ortiz, por decreto de fecha 15 de septiembre de 1914, establece el salario mínimo para ese Estado, la jornada máxima de nueve horas, el salario mínimo en las minas, el pago del salario en efectivo, prohíbe las tiendas de raya, declara inembargables los salarios, crea el "Departamento del Trabajo" y establece el principio de que los derechos concedidos por la ley son irrenunciables.[20]

También es digna de señalarse la obra llevada a cabo en el sureste mexicano, concretamente en los estados de Tabasco, Veracruz y Yucatán.

En Tabasco, el gobernador militar Luis F. Domínguez promulgó un decreto el 19 de septiembre de 1914, orientado principalmente al campo, por el que abolía la esclavitud que de hecho se daba en ese Estado, establecía el salario mínimo y la jornada máxima de ocho horas para los peones.[21]

En Veracruz, el gobernador Manuel Pérez Romero decreta el 4 de octubre del mismo año el descanso dominical.

Pero sin duda, la obra más importante es la llamada «Ley del Trabajo", promulgada por Cándido Aguilar, el 19 de octubre. De ella, Néstor de Buen comenta:

19 SILVA HERZOG, Jesús, Tomo II, pág. 147, citado por DE BUEN, Néstor, Derecho del Trabajo, Tomo I, pág. 329.

20 Idem.

21 RAMIREZ GARRIDO, José Domingo, La esclavitud en Tabasco. La jornada máxima y el salario mínimo, citado por DE BUEN, Néstor, op. Cit, pág. 330.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Mario de la Cueva anota que tuvo enorme resonancia y que sirvió para preparar la legislación futura. De sus disposiciones pueden destacarse las relativas a la jornada de trabajo de nueve horas, interrumpida con descansos para tomar los alimentos, el descanso semanal en domingos y días festivos, con determinadas excepciones y el salario mínimo, que podía pagarse por día, semana o mes. La ley imponía a los patrones la obligación de proporcionar a los obreros enfermos, salvo que la enfermedad derivara de conducta viciosa y a los que fuesen víctimas de algún accidente de trabajo, asistencia médica, medicinas, alimentos y salario. Además, se señalaba el deber de mantener servicio médico adecuado. Por otra parte, imponía a los patrones la obligación de crear escuelas primarias, laicas, cuando no existiesen escuelas públicas a más de dos kilómetros de la residencia de los obreros.
>
> La existencia de los Tribunales de Trabajo denominados "Juntas de Administración Civil", así como de los inspectores de trabajo, también fue prevista.
>
> Ley de Agustín Millán, promulgada el 6 de octubre den 1915, en ocasión de ocupar la gobernatura (sic) provisional del Estado. Es la primera en regular, según menciona De la Cueva a las asociaciones profesionales, aun cuando exclusivamente en la forma gremial. Destaca la disposición que les atribuye personalidad jurídica y limita su derecho para adquirir inmuebles a los estrictamente necesarios para sus reuniones, bibliotecas o centros de estudio.[22]

Y en el caso de Yucatán, también tenemos varias disposiciones de lo más importante.

En opinión de Néstor de Buen:

> La obra legislativa del general Salvador Alvarado ha sido una de las más importantes emanadas de la Revolución. No puede olvidarse que el Estado de Yucatán fue la cuna del socialismo mexicano y que en ese Estado, por lo tanto, es donde se han manifestado, con mayor ímpetu, las tesis progresistas.[23]

Fueron dos principalmente las leyes promulgadas por Alvarado: la que creó el llamado "Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje", del 14 de mayo de 1915, antecedente directo e inmediato de las actuales Juntas de Conciliación y Arbitraje, y la "Ley del Trabajo", del 11 de diciembre del mismo año.

En opinión del maestro Mario de la Cueva:

> La Ley del Trabajo prevé la participación del Estado en el fenómeno económico-social, con el objeto de lograr la liberación de todas las clases sociales, de

22 DE BUEN, Néstor, op. Cit., pág. 330 y sig.

23 Op. Cit., pág. 332.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

asegurar iguales oportunidades para todos y de promover, sustituyéndose a la actividad privada, todo aquello que fuese necesario al bienestar colectivo. En realidad se trata de lograr un Socialismo de Estado.[24]

Los aspectos más destacados de la Ley del Trabajo de Yucatán son los siguientes:

a) el establecimiento de las "Juntas de Conciliación", del "Tribunal de Arbitraje" y del "Departamento del Trabajo".

b) el reconocimiento de las asociaciones de trabajadores, basadas en un sindicalismo industrial con características regionales, mismas que debían contar con un registro ante las Juntas de Conciliación.

c) la regulación de los llamados "convenios industriales" que eran un contrato ejecutivo.

d) el rechazo a la huelga, excepto en situaciones específicas excepcionales y sólo como un instrumento de lucha obrera, ya que se consideraba al arbitraje entre las partes como la mejor solución.

e) La reglamentación de las relaciones individuales de trabajo, de los riesgos profesionales y de la previsión social.

También se promulgaron otras leyes del trabajo muy parecidas a las anteriores, en el Estado de Coahuila (27 de octubre de 1916), en Jalisco (7 de octubre de 1914), y en el Distrito Federal se expidió la "Ley sobre el Contrato de Trabajo".[25]

También es digna de mencionarse la obra legislativa llevada a cabo por el Partido Católico Nacional, agrupación formada en 1911 por profesionistas de clase media de las postrimerías del porfiriato.

Entre algunas de sus propuestas, había las siguientes:

a) Sobre el descanso dominical y riesgos profesionales, propuesta por el Lic. Eduardo J. Correa en la Cámara de Diputados Federal.

b) sobre uniones profesionales (sindicatos), propuesta por el Diputado Salvador Moreno Arriaga en la Cámara Federal.

Y entre algunas que quedaron plasmadas en leyes, sobresalen:

a) sobre el descanso dominical, aprobada por la legislatura local de Jalisco.

24 Tomo I, pág. 106 y sig.

25 DE BUEN, Néstor, Op. Cit., pág. 331.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

b) sobre uniones profesionales, aprobada por la misma legislatura.

Todo lo anterior, basado en su "Programa Político", que en el punto sexto decía:

> Se esforzará (el partido) por aplicar a los modernos problemas sociales, para el bien del pueblo obrero y de todo el proletariado agrícola e industrial, las soluciones que el Cristianismo suministra, como las únicas que, conciliando los derechos del Capital y del Trabajo, podrán ser eficaces para mejorar las condiciones de vida de las clases trabajadoras, sin perturbaciones del orden y sin menoscabo de los derechos capitalistas o empresarios.[26]

También consideramos importante mencionar el apartado obrero del " Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución Aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria " dado a conocer en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916:

> Artículo 6. Precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y seguridad en los talleres, fábricas y minas, y en general, por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado.
>
> Artículo 7. Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros para que los empresarios, capitalistas y patrones tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso.
>
> Artículo 8. Dar garantías a los trabajadores, reconociéndoles el derecho de huelga y de boicotaje.
>
> Artículo 9. Suprimir las tiendas de raya, el sistema de vales para el pago del jornal, en todas las negociaciones de la República.[27]

De todo lo anterior resulta evidente que existía una gran inquietud que flotaba en el ambiente, y que habían venido dando intentos a través de la legislación pre-revolucionaria que marcó una ruptura con el viejo orden porfirista y abrió la brecha para un nuevo régimen de justicia social.

26 BRAVO UGARTE, José, Historia de México, pág. 152, citado por RUIZ MUNILLA, Jesús, Unión Nacional Sinarquista. Origen y Desarrollo, México, 1998, 2ª. Edición, 144 págs, edición propia del autor.

27 CORDOVA, Arnaldo, La ideología de la Revolución Mexicana, ed. Era, México, 1997, 21ª. Reimpresión, pág. 481 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Artículo 123 en el Congreso Constituyente y la Cuestión Laboral

El día primero de diciembre de 1916 inició sus labores el Congreso Constituyente reunido en la ciudad de Querétaro, con un discurso de Venustiano Carranza Garza, en donde exponía su proyecto de reformas a la Constitución liberal de 1857.

Según análisis de Alberto Trueba Urbina:

> El artículo 4° del proyecto era una reproducción de su homólogo de la Constitución de 1857 sobre libertad del trabajo. En el artículo 5° se reprodujo el viejo artículo 5° del expresado código, agregando únicamente que el contrato de trabajo no podía exceder de un año en perjuicio del trabajador, que sin duda es el primer intento social. El artículo 27 sostuvo la ocupación de la propiedad privada por causas de utilidad pública. Solamente en la fracción X del artículo 73 se facultaba al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de comercio, instituciones de crédito y trabajo. A juicio del Primer Jefe, debía expedirse un código obrero, como se había hecho en otros países.[28]

En un principio, y una vez abierto el debate sobre el contenido social que buscaban darle a la Constitución, se pensó en incluir el apartado de derechos laborales dentro de la redacción del artículo 5, que trataba acerca de la garantía de libertad de trabajo, profesión, industria o comercio, pero desde una perspectiva completamente liberal e individualista, a lo que se opusieron los diputados considerados " juristas ", formados dentro de la escuela del liberalismo, como Lizardi.

Lo que se manejó ahí fue el establecer límites a la libertad de trabajo:

> Juzgamos, asimismo, que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su progenie resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por esta observación proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas.[29]

Esta propuesta estaba suscrita por los diputados Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga.

28 TRUEBA URBINA, Alberto, Derecho Social Mexicano, pág. 147.

29 Diario de Debates, pág. 804.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Destaca la intervención del diputado José Natividad Macías en la sesión del 13 de diciembre de 1916, es prueba de lo anterior:

> El derecho constitucional supone dos puntos elementales que a combinar el individuo como directo combinante del Estado: la Nación y el Gobierno. De manera que son los tres elementos forzosos que entran en la composición constitucional política. No puede haber, ni ha habido en parte alguna, jamás, una Constitución política, de cualquier pueblo que sea, ya se trate de una dictadura, ya se trate de un imperio o de un gobierno libre, que no tenga forzosamente esos elementos: el individuo, la Nación y el Gobierno. Son tres elementos inconfundibles y es precisamente a los que me voy a referir, para poder desvanecer la confusión en que ha incurrido el apreciable señor licenciado Martínez de Escobar.
>
> El individuo que es, como dicen los tratados, la molécula, la parte principal componente del Estado, tiene que quedar por completo fuera de la Nación, fuera del Estado, de manera que ni la Nación, ni el Gobierno, ni el Estado podrán tener alcance alguno sobre el individuo.
>
> Por eso es que los tratadistas modernos, hombres que han profundizado esta cuestión de una manera minuciosa, ya no opinan que se llamen garantías individuales, sino derechos del hombre, en la constitución política de los pueblos.
>
> Este es el rubro que aconsejan varios tratadistas modernos; el ciudadano Primer Jefe creyó que era más claro el rubro: " De las garantías individuales ", porque habiendo los tres elementos, el individuo, la nación y el Gobierno, hay garantías individuales que ven al individuo, al elemento del derecho constitucional que se llama individuo; hay garantías sociales que son las que ven a la nación, a todo el conjunto, a todo el conglomerado de individuos, y hay garantías constitucionales o políticas, que se van ya a la estructura, ya a la combinación del gobierno mismo. Al decir pues, como el señor Escobar, garantías individuales constitucionales, daríamos lugar entonces a que se viniera a pedir amparo cuando se viole verdaderamente una de las garantías constitucionales, o podríamos dar lugar a que se pidiese amparo cuando se violase una garantía social. Ni las garantías sociales ni las constitucionales están protegidas por el amparo; no están protegidas por el amparo más que las garantías individuales. Las otras garantías, sociales, políticas o constitucionales, están garantizadas por la estructura misma y por el funcionamiento de los poderes.[30]

Después, se aprobó separar la garantía del trabajo, contenida en el artículo 5°, de las condiciones del trabajo y la previsión social, que se establecieron en el texto del artículo 123.

30 Diario de Debates, Tomo I, pág. 628, INEHRM y Gobierno del Estado de Querétaro, edición facsimilar, 1987.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Creemos que la falta de visión del Proyecto original de don Venustiano Carranza se debió a la mentalidad imperante en el momento, ya que el denominado "Proyecto de bases sobre legislación del trabajo", mismo que serviría para la elaboración del artículo 123, estaba fundamentado todavía en la mentalidad liberal individualista:

> Creemos por demás encarecer a la sabiduría de este Congreso Constituyente la alta importancia de plantear en nuestra legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la revolución constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales contra el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.[31]

La redacción final del artículo 123 vino a elevar al rango más alto todas las diversas regulaciones que se habían dado durante el período previo, al calor de la lucha revolucionaria, así como a plasmar en dictados concretos las doctrinas socialistas, sindicalistas, la social de la iglesia, y los postulados liberales de los magonistas.

En una amplia redacción que abarcaba hasta 30 fracciones, estableció la jornada de trabajo máxima de 8 horas, el descanso al séptimo día, la protección para las madres trabajadoras, reguló y limitó el trabajo infantil, estableció y protegió el salario mínimo, innovó con la participación de los trabajadores en el reparto de las utilidades de las empresas, reguló y limitó las horas extras, fijó la obligación patronal de dotar a sus trabajadores de casas habitación (obligación que vendía a cumplirse plenamente a partir del año 1971 con el surgimiento del INFONAVIT), estableció la obligación patronal por enfermedades, accidentes y riesgos de trabajo (obligación que se cumpliría plenamente a partir del año 1941 con la fundación del IMSS), estableció la obligación patronal de la seguridad e higiene en el centro de trabajo, consagró el derecho a la sindicación tanto obrera como patronal, consagró el derecho a la huelga de los trabajadores y reguló y limitó los casos para el paro patronal, estableció la justicia laboral, que sería impartida por medio de la Junta de Conciliación y Arbitraje (que a nivel federal surgiría hasta 1927), así como la responsabilidad conflictual del patrón; consagró el derecho a la reinstalación o la indemnización por el monto de tres

31 TRUEBA URBINA, Alberto, Op. Cit., pág. 152 y sig.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

meses de salario para el trabajador despedido injustificadamente; estableció la preferencia sobre cualquier otro, de los créditos a favor de los trabajadores; estableció la protección al patrimonio de familia; entre otras disposiciones.

Bibliografía

BARQUÍN Y RUIZ, Andrés, *Cristo, Rey de México*, Jus, México, 1965.

BRAVO UGARTE, José, *Historia de México*, Jus, México, 1962.

Colección de Encíclicas y Cartas Pontificias, Secretariado de Publicaciones de la Junta Técnica Central de la Acción Católica Española, Madrid, 1942.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, Era, 21ª reimpresión, México, 1997.

DE BUEN, Néstor, *Derecho del Trabajo*, Tomo I, Porrúa, 12ª edición, México, 1999.

Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Tomo I, edición del Gobierno del Estado de Querétaro e Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Querétaro, 1987

LAJOUS, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, Premiá, México, 1986.

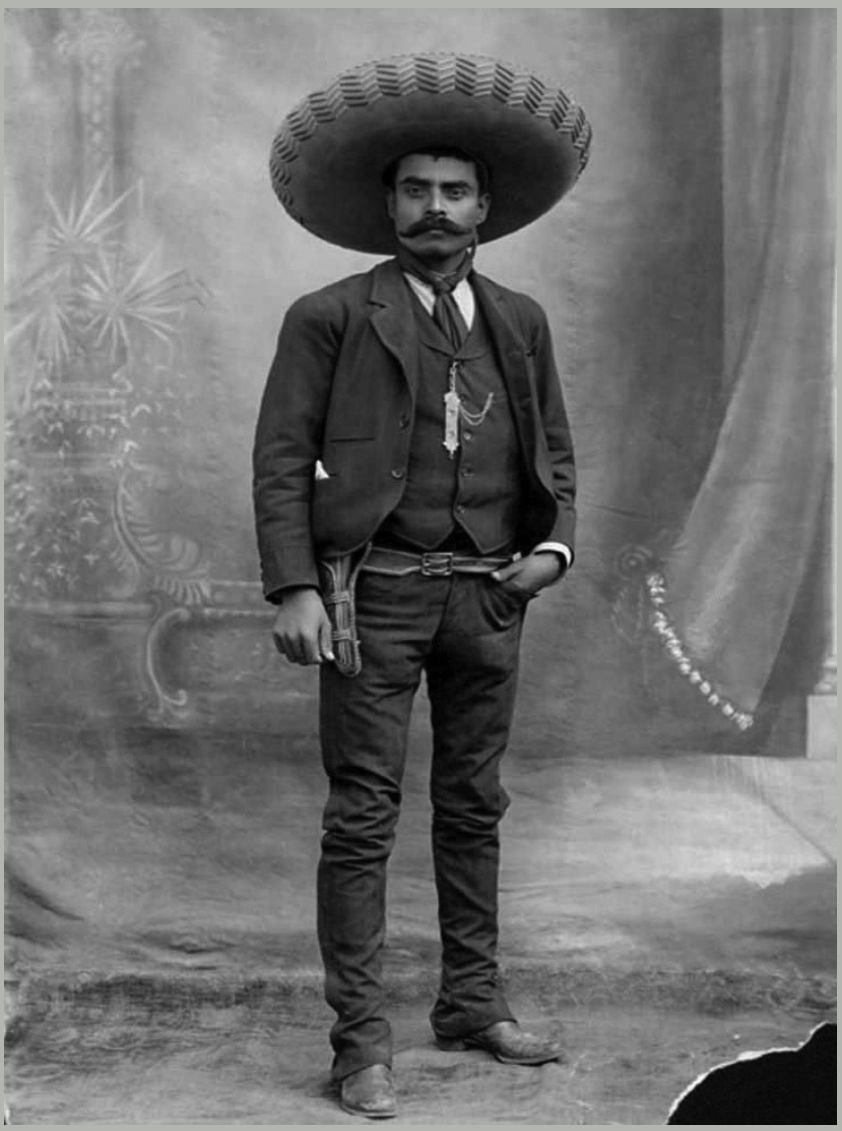
TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1994*, Porrúa, México, 1994.

TRUEBA URBINA, Alberto, *La primera Constitución PolíticoSocial del Mundo*, Porrúa, México, 1971.

_____*Derecho Social Mexicano*, Porrúa, México, 1978.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/



Emiliano Zapata.*

* http://www.aguascalientes.gob.mx/SoberanaConvencion/Interior/Biografias.html

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Antecedentes del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

María Amelia Olguín Vargas[1]

Introducción

Comprender el origen del artículo 27 constitucional, en la traza histórica de nuestro país, nos permite valorar su importancia en el desarrollo de nuestra Nación y contar con un referente fundamental ante la necesidad de impulsar reformas en el ámbito de este precepto constitucional.

Lo cierto es que el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es complejo, siendo éste uno de los preceptos más discutidos en la historia nacional del siglo XX, debido a que contiene disposiciones de gran relevancia política y

1 Maestra en Gestión Pública. Investigadora del CEDIP

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

social. Considerando que el artículo 27 de nuestra Constitución política, parte del reconocimiento del derecho de propiedad como un importante punto de confluencia de la economía, la política y el derecho, eminentemente va a incidir en el derecho a la vivienda, los derechos a los trabajadores o el derecho al medio ambiente, tal como lo demuestra la experiencia.

La ruta histórica del contenido del artículo 27 constitucional, nos lleva a la Declaración de los Derechos del Hombre (1789), que dedicaba dos artículos a la propiedad. En su artículo 2o **se incluía a la propiedad entre los derechos naturales imprescriptibles del hombre,** el artículo 17 de la misma Declaración, establecía que siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, donde nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exigía evidentemente la necesidad publica, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa.

Para algunos pensadores del siglo XIX, la propiedad era un requisito para poder ejercer otros derechos, como por ejemplo los derechos políticos. En el caso del sistema jurídico mexicano el derecho de propiedad presenta algunas dificultades añadidas a las que el tema tiene en general en todos los países democráticos. Sucede que el tema de propiedad ha generado en México muchos de los más sangrientos conflictos en la vida del país, desde la expulsión de los españoles, la guerra de Reforma, la revolución, la guerra Cristera, todos han tenido como ingrediente el derecho a la propiedad.

Los enfrentamientos por la posesión y la propiedad de la tierra han sido una constante desde que México surge como nación independiente y todavía perduran hasta nuestros días.

En la Constitución de 1917, producto del movimiento armado y las exigencias sociales de la época revolucionaria, surgió la necesidad de establecer un régimen de derecho especial que regulara las relaciones laborales y la tenencia, distribución, explotación y propiedad de la tierra, surgiendo el derecho agrario.

La política agraria instrumentada en el Porfiriato había llevado casi a la desaparición de las comunidades tradicionales indígenas, quienes habían sido despojados de sus tierras en beneficio de los latifundios de la época que se llegaron a constituir.

El 5 de octubre de 1910 Francisco I. Madero, a través del Plan de San Luis, declara nulas las elecciones y llama a las armas al pueblo mexicano contra el dictador Porfirio Díaz. Sin embargo, Madero sabía que sus seguidores eran insuficientes para enfrentar una guerra civil, así hábilmente establece en el segundo párrafo

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

del plan, clausula tercera, la restitución de las tierras comunales a sus antiguos poseedores, lo que le permitió atraer la simpatía de los dirigentes campesinos Emiliano Zapata en el sur, y Pascual Orozco en el norte.

> Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos por acuerdo de la Secretaría de Fomento o por fallos de los tribunales de la república. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos.[2]

Luego, una de las causas fundamentales que desataron el conflicto bélico de la Revolución fue justo la demanda campesina y comunal de la reparación de los agravios sufridos durante décadas; el texto constitucional arropó la restitución de tierras a quienes hubiesen sido despojados, como la dotación de ésta a todos los campesinos en condiciones de necesidad que la requirieran, para 1922 la mitad del territorio nacional pasó a sus manos bajo la modalidad de ejidos y en algunos casos de nuevas comunidades agrarias.

Así, el ejido fue una figura jurídica y social que en el contexto histórico determinado funcionó para reivindicar no sólo la lucha revolucionaria, sino en los casos de comunidades indígenas, decenas de años de opresión y despojo de sus derechos originarios sobre sus tierras.

El artículo 27 constitucional nos habla sobre las facultades de la nación atendiendo la propiedad de todos los recursos naturales que existen en nuestro país, en su párrafo primero nos dice que tanto la tierra como las aguas que comprenden el territorio nacional son propiedad de la Nación en un principio y que es el estado quien tiene la facultad de transmitir el dominio a particulares. De esta forma nace la propiedad privada.

La Nación tendrá el derecho de distribuir la tierra como mejor convenga al interés público, así mismo será capaz de conservar los medios para el desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de vida de la población; como también podrá ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones para el uso y conservación de nuestro territorio nacional atendiendo el medio ecológico y el desarrollo urbano.

2 Artículo 3o, Plan de San Luis, Francisco I. Madero, 5 de octubre de 1910.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Cabe mencionar que este articulo también pone algunas limitantes para la adquisición de dominio de tierras y aguas en nuestro nación, estableciendo así que sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, así como las sociedades mexicanas tienen derecho a adquirir el dominio de tierras y la explotación de minas o aguas; el estado podrá conceder a los extranjeros el mismo derecho siempre y cuando convenga a la Nación, también podrá conferir este derecho a los países para el establecimiento fijo de sus embajadas.

En el presente estudio se pretenden exponer los orígenes del artículo 27 constitucional y de cómo se fueron gestando las delimitaciones que se hacen respecto a la propiedad de la tierra y sus diversas modalidades, ya que en esto radica de forma importante la seguridad jurídica que debe de tener la persona que la explota legalmente. Nuestra Constitución establece una estructura triangular de la propiedad: la propiedad originaria de la nación como base, y la propiedad pública y la privada como derivaciones de la primera.

En su trazo histórico el artículo 27 constitucional, en lugar de reconocer la naturaleza originaria de la propiedad privada y el derecho de los capitalistas a poseerla, indica que "la Nación" es en principio dueña de todo: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Es decir, la propiedad privada no es algo natural sino que es el resultado de un acto estatal que, a nombre de la nación, la "constituye" y así permite el posterior surgimiento de empresarios y capitalistas.

Así mismo, la nación siempre reserva su derecho a reclamar su posesión originaria y podrá expropiar la propiedad privada cuando exista alguna "causa de utilidad pública". La Constitución también otorga amplios poderes regulatorios al Estado para "imponer en todo tiempo las modalidades que dicte el interés público", así como de asegurar una "distribución equitativa de la riqueza pública" y "lograr el desarrollo equilibrado del país". Con respecto a los recursos naturales existen controles aún más desarrollados, ya que en este ámbito la nación cuenta con el dominio "directo", "inalienable" e "imprescriptible" de todos los recursos naturales y, en particular, "el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos".

Como se apreciará en la presente investigación, el amplio texto del artículo 27 Constitucional también incluye disposiciones específicas con respecto a los límites que deben existir sobre la concentración de la propiedad. Por ejemplo,

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

explícitamente prohíbe la existencia de latifundios e impone límites estrictos a la extensión de tierras que puedan poseer las sociedades mercantiles. También faculta a la nación para anular cualquier contrato o concesión realizada antes de la Revolución y hasta 1876 "que haya traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación…cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Nuestro nacionalismo en el campo ha fraguado diversas respuestas para cada tiempo y contexto, que sustentaron la capacidad para enfrentar nuevos retos. De las luchas agrarias hemos aprendido y debemos ratificar, su inconfundible propósito de liberar al campesino y a su familia de distintas formas de servidumbre; el respeto y el apego a formas de vida en comunidad; su pasión por la legalidad como instrumento de transformación y progreso. Diversos momentos de nuestra historia agraria, que influyeron en nuestra realidad, señalan el marco para una nueva transformación.

El Régimen de propiedad en la Constitución

Propiedad originaria de la Nación

Como se afirmó en la parte introductoria de la presente investigación, la Constitución establece en el artículo 27, una estructura triangular de la propiedad: la propiedad originaria de la nación como base y la propiedad pública y la privada como derivaciones de la primera. La propiedad originaria de la nación es la ratificación constitucional del principio tomado de la independencia, mediante el cual la nación, representada por el Estado, se subrogó los derechos de la Corona española sobre el territorio de la Nueva España.

Esto le permite no sólo administrar las tierras que aún no hubieren salido de su dominio directo, sino incluso proseguir su transmisión a los particulares respecto de aquella que aún no hubiere enajenado, así como otorgar el reconocimiento a la propiedad que ya se hubiere trasmitido, siempre dentro de la legalidad, manteniendo una regulación especial en cuanto al ejercicio del derecho de propiedad, ya que por el hecho de su trasmisión no se ha perdido el dominio eminente y superior que le corresponde a la sociedad en general.

La Constitución de 1917 no ha hecho más que volver el régimen de la propiedad a la situación que le impone su origen mismo, reconociendo que la pro-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

piedad territorial mexicana tiene una tradición jurídica diversa de la propiedad romana y que, por lo mismo, constituyendo un tipo diverso de ésta, no puede ser juzgado con el criterio que dan las instituciones jurídicas derivadas directamente del derecho romano.

La propiedad originaria que la nación tiene sobre el territorio de la República, que constituye un elemento de su patrimonio, se rige actualmente por la Ley sobre Terrenos Baldíos y Nacionales, del 30 de diciembre de 1950. Propiedad pública, (de acuerdo con el artículo 27 constitucional), en contrapartida al establecimiento de la propiedad privada, la nación se reserva el domino directo de propiedades y recursos que el citado precepto establece. Esto es, las tierras, aguas y demás recursos que no han sido trasmitidos a los particulares para constituir la propiedad privada, permanecen dentro del patrimonio de la nación, al cual se le denomina propiedad pública.

Dentro de este régimen, de manera general, encontramos que corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; los minerales o sustancias que constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta a componentes de los terrenos; yacimientos de piedras preciosas, sal de gema y salinas formadas por aguas marinas; los fertilizantes; combustibles minerales sólidos; petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional.

También quedan dentro de este régimen todas las aguas de los mares territoriales, aguas marinas interiores y todos aquellos recursos hidráulicos como son ríos, lagos, lagunas, esteros, manantiales, cauces, lechos o riberas. No quedan en esta clasificación las aguas del subsuelo que pueden ser susceptibles de apropiación por el dueño del terreno y las que no se incluyen en las antes descritas. Asimismo, corresponde exclusivamente a la nación la conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica; el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la zona económica exclusiva fuera del mar territorial y adyacente a éste.

La Constitución autoriza la concesión a los particulares o sociedades mediante acuerdo que otorgue el Ejecutivo Federal, específicamente referido a los recursos naturales, los minerales y aguas propiedad de la Nación, no así en materia del petróleo, energía eléctrica o energía nuclear.

Propiedad privada. Como una consecuencia del principio de la propiedad originaria de la nación, está reconoce la trasmisión del dominio a los particula-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

res, realizada antes de la vigencia de la Constitución y la capacidad para seguir haciéndolo a partir de su sanción. De manera genérica, se le entiende como el dominio de los particulares sobre tierras y aguas. Función social de la propiedad. Se establece la propiedad privada como una función social que aglutina el interés público, el beneficio social y la utilidad pública, que convergen en el interés supremo de la sociedad por encima del particular; para cumplir dicha función social. La Constitución señala como vías la imposición de modalidades, la expropiación y la regulación de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Expropiación y regulación de los elementos naturales

Por lo que toca la expropiación, deberá ser decretada por el Poder Ejecutivo, por causa de utilidad pública y mediante indemnización. Los tratadistas señalan que es el caso de la extinción del modo de manifestarse la propiedad privada porque es sustituido el bien expropiado con el importe de la indemnización, por lo que estrictamente el menoscabo del patrimonio del afectado es menor.

La regulación del aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación se traduce en la normatividad expedida para su aplicación en materia de aguas (Ley de Aguas Nacionales), forestal (Ley Forestal), minera (Ley Minera), pesquera (Ley de Pesca), entre otras.

Modalidades de la propiedad

El artículo 27 dice en su párrafo segundo: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público" y este enunciado resulta tan importante, que es necesario comentarlo:

Modalidad proviene de modus, modo, moderación; modos son las distintas maneras generales de expresar la significación de un verbo, desde el punto de vista gramatical, asimismo, en cuanto a su significación , se entiende por modo la forma variable y determinada que puede recibir o no un ser; lo anterior nos inicia en la comprensión jurídica de una modalidad; o sea, en este caso significa el modo de ser del Derecho de Propiedad que puede modificarse en ampliaciones o restricciones, o con cargas positivas o negativas, en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, bien transitoria o permanentemente, según lo vaya dictando el interés público.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Esta explicación confirma la tesis de que le nuevo concepto de propiedad con función social es un concepto dinámico y elástico que se actualiza constantemente respondiendo a las necesidades del país, tan sólo a través de la observancia del interés público. Por lo anterior podemos observar que la modalidad no afecta la esencia del Derecho de propiedad, no su fondo, sino sólo su forma o su ejercicio.

En algunos casos el Derecho de Propiedad deberá ejercitarse con modalidades, como lo es no vender a extranjeros, ni permitir que éstos adquieran propiedades en la franja de cien kilómetros a lo largo de la frontera y cincuenta kilómetros en los litorales; otras modalidades pueden ser transitorias, como era el caso de un solar urbano, cuya propiedad de 1915 hasta 1992, se sujetó a modalidades diferentes antes de consolidar el dominio pleno señalado por las Leyes Agrarias.

El nuevo concepto de propiedad con función social, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, hizo posible que en 1917, la Nación recuperara definitivamente y reafirmara su propiedad originaria no sólo como un derecho, sino acaso más como una obligación de conservar y regular el adecuado uso de sus recursos naturales, obligando a que éste estableciera las formas jurídicas para evitar el acaparamiento inmoderado o indolente aprovechamiento de las tierras; así se hace posible la redistribución de la tierra rústica, acatando el viejo ideal de Morelos, de que ésta estuviera en manos de muchos, en pequeñas parcelas, que cultivaran personalmente; en consecuencia el latifundio se proscribió y la mediana propiedad se vio sujeta a una vida transitoria, las extensiones de propiedad se limitaron, en tanto que se garantizó individual y socialmente la existencia de la pequeña propiedad y del ejido; la afectación de tierras por causa de utilidad social se fundó y éstas se empezaron a repartir gratuitamente a los núcleos de población necesitados que no tenían tierras o que no las tenían en cantidad suficiente.

Este sistema duró vigente hasta 1992. El Artículo 27 constitucional rigió así, con su mismo concepto de propiedad, que es uno solo con modalidades y no varios conceptos, tanto a la pequeña propiedad, como al ejido; tanto a la propiedad rural, como a la propiedad urbana. De esta manera del Artículo 27 constitucional derivan:

1. Las propiedades particulares, que se rigen por los Códigos Civiles de cada Entidad Federativa.
2. La propiedad de la Nación.
3. La propiedad social de las comunidades agrarias y de los ejidos.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El contexto histórico de las luchas agrarias

El sistema agrario se conforma, durante la etapa colonial de nuestra historia, por la asimilación de la propiedad indígena al marco jurídico español. Antes del contacto con los europeos, la gran diversidad de magníficas civilizaciones se traducía en variedad de formas de control y acceso a la tierra, desde las demarcaciones territoriales sin contenido de propiedad en el norte árido, hasta los complejos sistemas de tenencia de las sociedades jerarquizadas y estratificadas de las civilizaciones agrícolas del centro y sur. Entre estas últimas, con diferentes modalidades y combinaciones, se diferenciaban las tierras de las comunidades, las públicas y las entregadas en usufructo a los señores como prebendas derivadas del linaje o de la distinción en la guerra.

En la tradición ibérica también existía diversidad en las formas de tenencia: las tierras de la Corona, las de los monarcas, los nobles y la iglesia, la pequeña propiedad y la comunal, administrada por los consejos y los ayuntamientos de los pueblos. El ejido formaba parte de esta última y se refería a las tierras de uso común. Para la expansión trasatlántica del imperio español todas las tierras que se ocuparon fueron consideradas regalías, propiedad de la Corona y no de los monarcas. La Corona transmitió la propiedad de la tierra a los individuos por distintos mecanismos: el más frecuente fue la merced o gracia. Vinculada la tierra a un sistema productivo extensivo, tanto para la ganadería como para la agricultura con tracción animal, su superficie debía ser grande. La propiedad comunal se otorgó a los asentamientos, a los pueblos y villas fundadas por los colonizadores.

La conformación de la gran propiedad

Las Leyes de Indias ordenaron que las tierras entregadas a los españoles no se extenderían a costa de las poseídas por indígenas, pero no establecieron un procedimiento para garantizarlo. Las quejas por abusos y despojos de tierras y aguas fueron frecuentes. En la Nueva España se optó por asimilar, desde 1567, a la comunidad indígena con las tierras comunales de los poblados españoles, estableciendo un fundo legal de alrededor de 100 hectáreas. Algunas comunidades recibieron adicionalmente una merced, que se declaraba inalienable, a diferencia de las entregadas a los particulares españoles. Se constituyeron así las repúblicas de indios con una base territorial propia y con autoridades indígenas, subordinadas a los alcaldes y corregidores locales españoles.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En principio dentro de las comunidades indígenas se reconocían cuatro áreas diferentes: el poblado, el ejido para uso común, la tierra de propios y arbitrios para el pago de tributo y gastos de la comunidad y, finalmente, la parcialidad común repartimiento para las parcelas que sustentaron a sus integrantes. Esta división pocas veces se convirtió en realidad. La extensión del fundo legal no permitió, o dejó de hacerlo muy pronto, el cumplimiento de las funciones territoriales y sociales asignadas a la comunidad. La superficie de las comunidades indígenas fue desde su origen restringida. La dualidad entre el minifundio y el latifundio se asentó desde entonces en la historia agraria del país.

La asimilación de la propiedad indígena al sistema agrario colonial fue un proceso prolongado e influido por el descenso de la población. Muchos asentamientos indígenas desaparecieron y otros quedaron casi abandonados. Se dictó una política de la Corona para promover en asentamientos mayores, otorgándoles fundos legales. A mediados del Siglo XVII, la población indígena resiente su máxima reducción, superando apenas al millón de pobladores. Dado el bajo número de europeos, mestizos y africanos radicados por entonces en el territorio, éste se encontraba severamente despoblado. El reclamo de los indígenas, a veces expresado en términos agrarios, era de justicia para la sobrevivencia.

Las encomiendas, (concesiones para la colecta del tributo a cambio de la promoción de la evangelización y el control de la población indígena), propiciaron excesos y fueron extinguidas en época temprana. Pero no se logró frenar el establecimiento de mayorazgos, que vinculaban las propiedades de un solo dueño e impedían su fragmentación entre los herederos. Tampoco se pudo evitar que la iglesia adquiriera una gran base territorial, a través de la hipoteca, la donación y la herencia.

La compra de tierra públicas supuestamente baldías y la composición de títulos para amparar superficies mayores a las originalmente otorgadas, también onerosas, permitieron a la Corona obtener fondos y a los grandes propietarios ampliar sus extensiones. En la segunda mitad del Siglo XVIII, algunos mayorazgos adquirieron títulos nobiliarios, otorgados por la Corona para solventar problemas económicos. Se conformó un sector terrateniente y latifundista cerrado, que generó inequidad. En este marco nació la hacienda, forma posteriormente dominante de propiedad

Al final del siglo XVIII, cuando el país contaba con cerca de 5 millones de habitantes, aparecieron las expresiones de descontento de los precursores de la independencia. También los indígenas reclamaron justicia contra el despojo y la desigualdad,

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

contra la pobreza y la subordinación, que en casos extremos se manifestaron como rebeliones. Entre los mestizos y las castas también se extendió la insatisfacción ya que sufrían prohibiciones específicas para que pudieran adquirir tierras.

Al anhelo de libertad se sumaron, entre otras razones, la desigualdad en la estructura agraria que desembocaría en la lucha por la independencia. Así los señalan los proclamas y decretos de los insurgentes, en especial los de Hidalgo y Morelos, en que ordenan que se entregue la tierra a los indios y se les exima de tributo y deudas. Lo ratifican las reacciones de los virreyes en que disponen tardíamente que se reparta la tierra entre los naturales y que se otorgue el mismo beneficio a las castas. Durante la primera mitad del Siglo XIX y en la prolongada guerra civil, la atención a las demandas agrarias pasó a segundo término frente a la urgencia política por crear y consolidar un Estado soberano. Mientras tanto, los problemas agrarios se agudizaban. En algunas entidades federativas la comunidad indígena fue despojada de personalidad jurídica.

La reforma en la mitad del Siglo XIX

A partir de 1850 emergió el problema agrario y adquirió estatuto de prioridad nacional. Su detonador fueron los bienes de "manos muertas", la propiedad eclesiástica. La Ley Lerdo de 1856 elevada a rango constitucional en 1857, estableció la propiedad particular de los individuos como la modalidad general de tenencia de la tierra y ordenó la venta o desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas.

Las comunidades indígenas fueron incluidas en esa clasificación. Conforme a la ley los indígenas usufructuarios de una parcela la recibirían como pequeña propiedad. Sólo quedaron exceptuados los ejidos indivisibles que pasaron a ser propiedad de los municipios, muchas veces distantes física y socialmente de la comunidad. Son escasas las constancias del cumplimiento final de estas disposiciones.

Diez años de guerra civil e intervención extranjera frenaron y distorsionaron la aplicación de la legislación. Se desamortizaron los bienes del clero. La inflexibilidad de la estructura agraria fue temporalmente superada y la propiedad circuló más ampliamente. También se acentuó la distancia entre minifundio y latifundio. Las propiedades pasaron en un plazo relativamente corto a manos de los hacendados. Ellos, utilizando la compra selectiva, confinaron a las comunidades a su mínima expresión territorial.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Requerían una fuerza de trabajo estable para las necesidades de la hacienda. La expropiación de los terrenos comunales se compensó con la concesión de acceso a los antiguos poseedores a través de la aparcería, discrecional y onerosa. Se estableció un arreglo que permitió la sobrevivencia de la mayoría de los pueblos y el crecimiento de las haciendas. El arreglo no era estable. Frente al malestar creciente en el campo mexicano destacó la pasividad legislativa.

Entre 1880 y 1910 sólo se expidieron dos ordenamientos: el decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras en 1883 y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos en 1893, ambos sobre el mismo tema. El problema agrario se consideraba legalmente resuelto. Pero el acaparamiento de la tierra y, con ella, de la riqueza, frustraba las aspiraciones de libertad y justicia de los campesinos. Se estaba gestando a gran movilización agraria de nuestra revolución.

La Revolución

En las áreas más densamente pobladas y de asentamientos más antiguos del centro del país, la relación entre los pueblos y las haciendas era de tensión constante y de abuso por parte de los hacendados. Los campesinos podían ser privados del acceso a la tierra que cultivaban como aparceros por una decisión unilateral de los hacendados. De manera reiterada acudieron a las instancias judiciales y de negociación con sus títulos primordiales, muchas veces localizados en el Archivo General de la Nación, con su memoria histórica como sustento del reclamo de justicia.

En el contexto de la prolongada lucha se renovó la representación campesina muchas veces. Los papeles pasaban de mano en mano, se conservaban en secreto para protegerlos. Así los recibió Emiliano Zapata, quien de la lucha ancestral derivó sus planteamientos esenciales: reforma, libertad, justicia y ley. Con los dos últimos se rubricó el Plan de Ayala; con todos ellos, la Ley Agraria de los zapatistas expedida en octubre de 1915.

El reclamo de justicia, de restitución, la resistencia al acaparamiento y al abuso, la aguda conciencia de desigualdad y la defensa de lo propio, conformaron la memoria y la experiencia campesina. Cuando se cerraron las opciones y las instancias de gestión pacífica, los pueblos campesinos se incorporaron a la Revolución Mexicana para restaurar la justicia y la razón Ese fue el origen y propósito del artículo 27 constitucional, sin precedente en la historia mundial.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El artículo 27 estableció la propiedad originaria de la nación y la facultad de la misma para imponer modalidades a la propiedad y regular el aprovechamiento de los recursos naturales para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Ordenó la restitución de las tierras a los pueblos, incorporando la ley del 6 de enero de 1915. A partir de este principio se inició el proceso de nuestra reforma agraria, gesta de magnitud y alcance extraordinarios.

La reforma agraria ha sido un proceso dinámico que ha transitado por diversas etapas, acordes con su tiempo y circunstancia. En su inicio, en el marco de un país devastado por una guerra civil, la reforma agraria atendió a los desposeídos con la entrega de la tierra. Era una sociedad donde casi el setenta por ciento de la población obtenía su sustento de la producción agropecuaria.

Para acelerar ese proceso se fueron realizando ajustes sucesivos, leyes, reglamentos y decretos se agregaron al ritmo que requería la emergencia hasta desembocar en la codificación integral, derivada de la primera reforma al artículo 27 constitucional. En apenas veinte años a partir de 1917, la mitad de la tierra considerada arable pasó a manos de los campesinos. Un millón setecientos mil de ellos recibieron tierras para su aprovechamiento agrícola, principalmente en 1936 y 1937. La gran propiedad latifundista fue desarticulada y sustituida.

En 1910, había 622 mil propiedades, de las cuales el sesenta por ciento eran menores de cinco hectáreas; en el otro extremo 10 mil haciendas mayores de mil hectáreas acaparaban la mitad del territorio nacional y las ciento diez más grandes, el quince por ciento, contaban con 272 mil hectáreas en promedio cada una. El esfuerzo redistributivo total desde 1917 es de enormes proporciones. Se dotó a 26 mil ejidos, más de dos millones 600 mil ejidatarios y se restituyó o dio reconocimiento a dos mil comunidades pobladas con 400 mil comuneros. La mitad del territorio nacional está en sus manos. La pequeña propiedad también se transformó en ese proceso y obtuvo garantías para su permanencia. Hay más de un millón de pequeños propietarios herederos de antiguas posesiones pequeñas o beneficiados con el reordenamiento de la gran propiedad. Forman parte importante de la sociedad rural.

Los primeros repartos se hicieron en condiciones excepcionales y precarias. Entre 1917 y 1934 fueron dotados casi un millón de campesinos con una superficie media de 11.6 hectáreas cada uno: de ellas sólo 1.7 hectáreas eran de cultivo. La dotación representaba la diferencia entre la indigencia y la sobrevivencia para los núcleos de población. Se procedió a la entrega de la tierra pese a la carencia de una reglamentación precisa.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En la década de los años veinte se legisló para brindar protección a los dotados. Se estableció la parcela individual inalienable y transferible sólo por herencia como la forma de aprovechamiento económico y se distinguió de la porción común e indivisible que servía a propósitos sociales y económicos de la comunidad de los ejidatarios.

Más tarde, cuando la demanda de los pueblos y localidades se satisfizo, los beneficiarios del reparto recibieron tierras más distantes, dando origen a los nuevos centros de población en los que se formó el caso urbano dentro de la porción común del ejido. Se conformaron así tres áreas básicas dentro del ejido y con funciones diversas y derechos específicos y diferenciados: el área común, la parcelada y el centro de población; cuando el reparto alcanzó a las plantaciones comerciales y agroexportadoras.

Durante el gran proceso de reparto entre 1936 y 1937, se establecieron los ejidos colectivos para no fragmentar las unidades de producción. El ejido reflejó una diversidad de condiciones, resultantes de un proceso que evolucionó de la emergencia a la configuración de una verdadera comunidad de productores, como un instrumento de justicia y para el desarrollo.

El reparto de la tierra cultivable se acompañó por otros procesos que forman parte de nuestra reforma agraria. Tenían por objeto aumentar producción y productividad en la medida que las mejores tierras se iban repartiendo. Desde 1926 se han destinado recursos públicos para el financiamiento a la producción rural y el riego. Desde 1939 se cuenta con instrumentos e instituciones públicas para regular la comercialización y el abasto.

Desde 1950 la provisión de insumos para la producción rural ha sido apoyada desde el Estado. Desde 1958 se consagró la reforma agraria integral para apoyar la transformación de los ejidos en unidades eficientes para producir en beneficio de sus integrantes. Se ha realizado una acción permanente de enormes proporciones para brindar acceso a la educación, salud, servicios esenciales y comunicación rural. Todas éstas han sido respuestas a demandas en condiciones específicas. Hasta mediados de los años sesenta, se sostuvo un crecimiento del sector agropecuario superior al demográfico, que se tradujo en suficiencia productiva y en un saldo positivo en la balanza comercial.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Marco teórico doctrinal

A través de esta sección se mencionan las principales ideas y conceptos plasmados en el artículo 27 Constitucional, que por la misma amplitud de los mismos, se destaca que la presente investigación se enfocará a la cuestión agraria, y al derecho agrario.

Es así como en primer término se tiene el concepto del vocablo Agrario (a):

"Etimológicamente la palabra "agrario" proviene del sustantivo latino *Ager, agris,* que significa "campo", en consecuencia, por agrario debemos entender todo lo relativo al campo, es decir, lo comprendido fuera del área urbana. Para el maestro Ángel Caso, a esta palabra corresponden dos acepciones, una restringida, en la cual el término debe ser tomado como sinónimo de reparto de tierra, y en la otra, es decir, en la que más amplia, significa lo relativo a la tierra.

> ... este último significado es el que debemos usar, ya que en caso contrario tendríamos una visión parcial del problema...[3]

1 Se ha considerado que de manera estricta, ciertas actividades humanas quedan fuera del campo de lo agrario, ya que no son "típicas del campo", y que por lo tanto no formarían parte del ámbito del Derecho Agrario, a saber son las siguientes:

I. La caza.

II. La pesca.

III. La minería.

IV. El petróleo y sus derivados.

V. La colecta de productos espontáneos.

Los casos mencionados salen del campo de acción del Derecho Agrario, en virtud de que por lo que se refiere a las cuatro primeramente citadas se encuentran reguladas por leyes especiales, así como por sus respetivos reglamentos, y en general las cinco actividades no responden al concepto moderno de la explotación racional del campo, referido a la materia agraria, la cual debe ser una actividad ordenada, planeada y regulada en forma sistemática por el hombre.

Sin embargo no obstante que la pesca y la minería no son tuteladas por la ley Agraria, cabe mencionar la existencia legal de ejidos dedicados a explotaciones extractivas de especies marinas y de minerales, y aun más, actividades de tipo tu-

3 Sotomayor Garza, Jesús. "El Nuevo Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, México, 2003. pág. 3.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

rístico, por lo cual y aun cuando en estricto apego a la técnica jurídica agraria son denominaciones impropias, podemos, bajo la vigilancia de la actual Ley Agraria, hablar de ejidos mineros, turísticos y pesqueros en virtud de que si bien es cierto que la legislación agraria no regula tales actividades, sí reglamenta la organización de los ejidos y propiedades comunales para la explotación de los mismos...[4]

Derecho agrario

Es importante señalar que esta definición no puede ser la misma para todos los regímenes, ya que va a depender mucho el campo de acción que cada gobierno a través de sus políticas a implementar le otorgue a esta rama del derecho en particular. Así diversos autores mencionan que: Don Lucio Mendieta y Núñez propone como definición la siguiente:

> El Derecho Agrario es el conjunto de normas, leyes, reglamentos y disposiciones en general, doctrina y jurisprudencia que se refieren a la propiedad rústica y a las explotaciones de carácter agrícola". De lo anterior pudiera pensarse "que en forma exclusiva el Derecho agrario tutela la explotación, que consiste en el cultivo de la tierra, es decir la agricultura, sin embargo, por lo ya expuesto es necesario precisar que el término "agrícola" se emplea en su acepción más amplia, por lo que comprende no sólo el cultivo de la tierra, sino también otras actividades del Derecho Agrario ya señaladas, como lo son la ganadería y las explotaciones de carácter forestal, así como también las actividades auxiliares que resulten necesarias para que se den las tres actividades ya citadas.
>
> El Derecho Agrario es el conjunto de normas de contenido jurídico que regulan a la propiedad rústica y las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales, así como a las actividades conexas o auxiliares.[5]

Hoy en día, al igual que en otros sistemas, como el italiano y el argentino es posible hablar de una autonomía plena del Derecho Agrario, entre otros factores importantes por su historia y la legislación que lo regula. En nuestro sistema, el constituyente de 1917 consideró vital insertar en la Carta Magna, de acuerdo a diversos ideales sociales que en ese entonces eran demandados, fortaleciéndose éstos hasta finales de los años cincuenta, donde después de llegar a un periodo de "estabilidad", fue a partir del último tercio del siglo pasado cuando empezó la llamada corriente "neoliberal" del sistema mexicano, que hasta la fecha ha cambiado diversas políticas sociales, entre ellas la agraria.

4 Ibidem. Págs. 4-5.

5 Sotomayor Garza, Jesús. Ob. Cit. Págs. 6-7.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Específicamente en cuanto a la importancia que ha tenido y sigue teniendo el artículo 27 Constitucional se señala que:

> Por la gran trascendencia que reviste, afirmamos que el Artículo 27 de la Constitución General de la República representa dentro del sistema legal mexicano, la disposición más significativa de nuestro máximo ordenamiento jurídico. Lo expuesto en el párrafo que antecede tiene su fundamento en el contenido de dicho precepto, ya que representa los anhelos y esperanzas de justicia social que el pueblo reclamaba. A esto se debieron los grandes movimientos armados, que culminaron con la promulgación de la Constitución de 1917, la cual contiene la norma jurídica objeto de este capítulo....[6]

Los derechos de propiedad en la Constitución

Existen en la Constitución diversos artículos que tocan, ya sea explícita o implícitamente, el tema de los derechos de propiedad y que, aunque jurídicamente sean consistentes entre sí, desde un punto de vista económico presentan contradicciones e incongruencias que se traducen en una asignación ineficiente de los recursos en la economía y, en consecuencia, en menores niveles de ingreso y de bienestar. Al respecto destacan los artículos 27 y 28 constitucionales.

1. El artículo 27 constitucional

Desde un punto de vista económico, uno de los mayores problemas que México tiene es que no existe a nivel constitucional, tal como está redactado en el artículo 27 de la Constitución, la garantía sobre la inviolabilidad de los derechos privados de propiedad. Más aún, la protección judicial que se supone otorga la propia Constitución contra la violación de las garantías individuales a través del amparo y el papel asignado al Poder Judicial encabezado por la Suprema Corte de Justicia, como el órgano supremo de defensa de la propia Constitución y como el agente que obligue a las partes en conflicto al cumplimiento de los contratos, no ha sido el que se requiere para efectivamente contar con el marco jurídico necesario para que la economía mexicana se desarrolle a lo largo de una senda de crecimiento alto y sostenido.

Los antecedentes del artículo 27 de la Constitución de 1917, en la parte que trata sobre la garantía e inviolabilidad de los derechos privados de propiedad,

6 Idem. pág. 97

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

se remontan al Estatuto de Gobierno decretado por el presidente Ignacio Comonfort en 1856, así como al artículo 27 de la Constitución de 1857.

La Revolución de Ayutla tuvo como fundamento una filosofía liberal, tanto en lo político como en lo económico, partiendo del hecho de que la libertad política y la libertad económica van juntas y, en última instancia, son las dos caras de una misma moneda. De esta manera, se planteó la necesidad de que al triunfo de dicha revolución se estableciese en lo político un régimen democrático, mientras que en el ámbito económico se tenía que garantizar la propiedad privada de los medios de producción, tanto a nivel constitucional, como en el aspecto procesal de procuración y administración de justicia.

Esta garantía a los derechos privados de propiedad, como requisito *sine qua non* para el desarrollo económico, quedó establecida de manera muy precisa en el Estatuto de Gobierno del presidente Comonfort que señalaba:

> Artículo 62. Todo habitante de la República tiene libertad para emplear su trabajo o capital en el giro o profesión honesta que mejor le pareciere, sometiéndose a las disposiciones generales que las leyes establezcan para asegurar el buen servicio público.
>
> Artículo 63. La propiedad es inviolable, sea que consista en bienes, derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria.
>
> Artículo 64. Los empleos o cargos públicos no son propiedad de las personas que lo desempeñan; sobre el tiempo de su duración y la manera de perderlos, se estará a lo que dispongan las leyes comunes.
>
> Artículo 65. La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.
>
> Artículo 66. Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación, y todos los puntos concernientes a ésta y la indemnización.
>
> Artículo 67. Quedan prohibidas todas las contribuciones conocidas con el nombre de préstamos forzosos, y todas las que, como ellas, se impongan sobre personas determinadas. Todo impuesto a las personas o a las propiedades debe establecerse sobre bases generales.
>
> Artículo 68. No habrá otros privilegios para el uso y aprovechamiento de la propiedad, que los que se concedan, según las leyes, por tiempo determinado, a

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> los inventores y perfeccionadores de algún ramo de industria, y a los autores de obras literarias y artísticas. A los introductores solo se podrá conceder privilegio exclusivo por el Gobierno General, cuando la introducción sea relativa a procedimientos de la industria que no hayan caído en el extranjero en el dominio público, y siempre que el introductor sea el mismo inventor.

De estos siete artículos señalados, destacan el 63, el 65 y el 66, que claramente establecían la inviolabilidad de la propiedad privada. Se permitía su ocupación, y por lo mismo expropiación, únicamente en casos en que los recursos fuesen utilizados para la provisión de bienes de uso común, es decir, bienes públicos; una de las funciones básicas del gobierno. Destaca también la disposición que establecía que la indemnización por la expropiación debería ser hecha a precios de mercado. Estas disposiciones, sustento primero de una economía que le asigna la mayor importancia a la libertad individual, se vieron sin embargo disminuidas por el Congreso Constituyente de 1856. La presión a la que se vieron sujetos los liberales como Arriaga, Ramírez y Vallarta por parte de las fuerzas conservadoras que buscaban el restablecimiento de la Constitución de 1824, obligó a los liberales a moderar su posición.[7] De esta manera, desde el punto de vista de los derechos privados de propiedad, la inviolabilidad de éstos y la justificación para la expropiación, lo que se plasmó en la Constitución de 1857, quedó muy lejos de otorgar la plena garantía establecida en el Estatuto. Así, la Constitución señaló

> Artículo 4. Todo hombre es libre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos. Ni lo uno ni lo otro se le podrá impedir, sino por sentencia judicial cuando ataque los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando ofenda a la sociedad.
>
> Artículo 27. La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

De esta manera, aunque la propia Constitución señalaba la libertad que tenía cada individuo para utilizar sus recursos en aquella actividad que mejor le pareciere y apropiarse del ingreso derivado de su utilización, en el artículo 27, al no establecerse con precisión y al nivel constitucional lo que se entendía por "causa de utilidad pública", como sí lo estableció el Estatuto, permitía la acción

7 Cossío, José Ramón y Pérez de Acha, Luis (comps.), La defensa de la Constitución, México, Fontamara, 1997, serie Doctrina Jurídica Contemporánea, núm. 1.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

arbitraria del gobierno al decidir la expropiación. Además, y nuevamente a diferencia del Estatuto, únicamente se estableció que debería mediar una indemnización por los recursos expropiados, sin especificar que ésta debería hacerse a precios de mercado.

Basándose en el artículo 27 de la Constitución de 1857, el correspondiente a la Constitución de 1917 señalaba en su redacción original y en la parte correspondiente a los derechos de propiedad:

> La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
>
> Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.
>
> La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación...

Como puede notarse, la Constitución de 1917 considera todos los recursos naturales (tierra, agua y subsuelo) como propiedad originaria de la nación, pudiendo ser transferida en su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada. Sin embargo, al igual que la que le antecedió, esta Constitución señala la prerrogativa que tiene el gobierno para expropiar la propiedad privada, con sólo considerarla como de utilidad pública, sin especificar lo que tiene que entenderse por "utilidad pública".[8] A lo anterior es necesario agregar lo señalado en el tercer párrafo de este artículo que indica que *"la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público... para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública...".*

Esta disposición constitucional, al no definir con precisión los derechos privados de propiedad y con la propiedad privada sujeta a la expropiación prácticamente arbitraria, con sólo señalar que se hace por causa de "utilidad pública", así como sujetar este tipo de propiedad a las "modalidades que dicte el interés público", nuevamente sin definir qué es lo que se puede entender por esto, y que por lo mismo derivan en que el llamado "interés público" se constriña al inte-

8 Sayeg Helú, Jorge, El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988), México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

rés y preferencias del presidente de la república, implican que el gobierno puede violar, constitucionalmente, los derechos privados de propiedad, por lo que el riesgo expropiatorio para la inversión privada es relativamente alto. La existencia de este riesgo tiene el efecto de inhibir el ahorro y la propia inversión que pudiera realizar el sector privado, lo que va en detrimento del desarrollo económico.

El que la Constitución permita las acciones del gobierno en materia de expropiaciones, como fue la de la banca comercial en 1982, se conjuga con una modificación muy importante que se introdujo en la Constitución de 1917 respecto a lo dispuesto por la de 1857, cambio que está íntimamente ligado con los derechos privados de propiedad, y es lo relativo a la indemnización por la expropiación. Mientras que en la Constitución de 1857 se señalaba que la expropiación de la propiedad privada podía hacerse "previa indemnización", en la de 1917 se especificó que la expropiación podía llevarse a cabo "mediante indemnización".

Esta modificación, que cambió "previa" por "mediante" y que en apariencia no debería tener mucha importancia, es, sin embargo, crucial para el inversionista privado. En la redacción del artículo 27 el Constituyente, al especificar "mediante", buscó que no quedase una laguna legal respecto a que por toda expropiación de la propiedad privada "mediara" una indemnización. Aunque una expropiación fuese hecha efectivamente con el objeto de proveer un bien o servicio público y por lo tanto fuese justificable, al señalarse constitucionalmente que ésta será "mediante indemnización", en lugar de "previa indemnización", permitió al gobierno dar una interpretación temporal a la palabra mediante.[9]

Esta particular interpretación de la frase "mediante indemnización", tomó cuerpo en la Ley de Expropiaciones promulgada en 1936, que en el artículo 20 señala: "La autoridad expropiante fijará la forma y los plazos en que la indemnización deberá pagarse, los que no abarcarán nunca un periodo mayor de diez años". Así, esta interpretación permite que el gobierno pueda diferir el pago de la misma e inclusive sujetarlo a la situación particular que tengan las finanzas públicas en el momento de la expropiación, tal como sucedió durante la expropiación petrolera en 1938 y la bancaria de 1982. Por ejemplo, en la juris-

9 Al reglamentarse esta parte del art. 27 constitucional mediante la Ley de Expropiaciones de 1936, en el art. 1o. que hace las consideraciones sobre la "utilidad pública", en la fracción I se señala: "El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público". No tener definido con precisión lo que se entiende por "servicio público", que debe ser aquél en el cual se cumplen las condiciones de "no rivalidad" y "no excluibilidad" (sic) en el consumo, ha dado lugar a que se considere como bien o servicio público cualquier bien que ofrece el gobierno a través de empresas gubernamentales, aunque aquéllos sean bienes privados.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

prudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia, ante el amparo interpuesto por la Compañía Mexicana de Petróleo "El Águila", S. A. en contra del decreto de expropiación de la industria petrolera, se sentó que "cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permitan el pago inmediato de la indemnización, como debe hacerse en los demás casos, puede, constitucionalmente, ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario".[10]

Además, en el propio artículo 20 de la Ley de Expropiación, al darle al gobierno la libertad para determinar la forma mediante la cual se pagará la indemnización por la expropiación, se atenta nuevamente contra los derechos privados de propiedad. Esto es así ya que el propio gobierno puede establecer que el pago sea hecho en algún tipo de bono especial de deuda pública, como los Bonos de la Deuda Agraria que estaban contemplados por la propia Constitución en el inciso *e* de la fracción XVII del artículo 27 (ya derogada) o los Bonos de Indemnización Bancaria emitidos por el gobierno en 1982, valores que generalmente han pagado una tasa de interés real negativa.

Esto mismo tiene sustento en lo que la propia Constitución señalaba en el inciso *d* de la fracción mencionada, que indicaba que el valor de las fracciones, cuando el propietario fraccionaba el excedente sobre el máximo permitido de tierra, "será pagado en anualidades que amorticen capital y réditos, a un tipo de interés que no exceda el tres por ciento anual". Entre 1925 y 1998, únicamente durante cuatro años, la inflación anual ha sido menor al 3%, por lo que esta disposición constitucional implicó siempre tasas reales de interés negativas.

Por otra parte, en lo que corresponde a la indemnización misma, la Constitución establece en la fracción VI, segundo párrafo, del artículo 27:

> Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo a dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la

10 Blanco, Víctor, Análisis del decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública los inmuebles propiedad particular que se señalan, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de octubre de 1985, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1985.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

A diferencia del Estatuto de Gobierno de Comonfort, en el cual se especificaba el monto de la indemnización como "competente", en esta disposición constitucional, al basar la indemnización en el valor fiscal o catastral del activo sujeto a la expropiación, no se reconoce la apreciación que pudo tener el valor del activo por condiciones propias del mercado, principalmente en los casos de la tierra en las zonas urbanas así como en el de las tierras para uso agrícola. En el caso particular de las tierras de carácter urbano, a medida que en una economía el ingreso por habitante aumenta, se presenta simultánea y naturalmente un proceso de migración de las zonas rurales a las urbanas, por lo que la demanda por vivienda y por tierra se incrementa, lo que lleva a un alza de su precio.

Aunque este aumento en el precio de la tierra urbana debería reflejarse en un incremento en su valor fiscal o catastral, no está en el interés del propietario hacer tal manifestación, sobre todo si considera muy baja la probabilidad de que su predio sea expropiado, ya que ello implicaría un mayor pago de impuestos y un menor rendimiento neto sobre el activo.

Por otra parte, debido a que cualquier aumento en el valor del activo por arriba del fiscal debido a las mejoras que se le hubiesen hecho a la propiedad está sujeto a dictamen pericial y a resolución judicial, los costos de transacción implícitos en tales procesos inhiben por sí mismo, que se le hagan mejoras a la propiedad. Esto último es muy trascendente para explicar el históricamente bajo nivel de inversión que se ha hecho en mejorar la productividad de la tierra para uso agrícola mediante obras de infraestructura tales como canales y riego, principalmente en la pequeña propiedad.

Finalmente, al poder imponer sobre la propiedad privada las modalidades para lograr una "equitativa distribución de la riqueza pública", la propia Constitución entra en conflicto con el concepto de un verdadero Estado de derecho, en el cual uno de sus elementos principales es que exista la igualdad de oportunidades y no la igualdad de resultados. Al especificarse constitucionalmente que lo que se busca es la igualdad de resultados, se traduce en que el marco institucional en lugar de ser el requerido para generar riqueza, sea uno que reparte pobreza.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La protección de los derechos privados de propiedad

Además de que es necesario que los derechos privados de propiedad estén eficientemente definidos para que los recursos en la economía puedan ser asignados eficientemente, también se requiere que estos mismos derechos estén protegidos y garantizados por un Poder Judicial independiente e imparcial. En las relaciones entre el gobierno y los agentes económicos privados, sean empresas o personas físicas, el papel del Poder Judicial es proteger y amparar a estos últimos de acciones que se constituyan como un atentado y/o que violen las garantías y derechos individuales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta protección que otorga el Poder Judicial a los agentes privados de acciones del gobierno que violen sus garantías está señalada en los artículos 103, fracción I, y 107, mismos que tienen su antecedente directo en los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857. El artículo 103 de la Constitución vigente señala:

> Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:
>
> I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;
>
> II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal;
>
> III. Por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

La fracción I de este artículo constituye, junto con el artículo 107, la base constitucional del juicio de amparo como el medio disponible para que los individuos se protejan de las acciones de las autoridades federales y estatales y de los poderes Ejecutivo y Legislativo, que sean un atentado contra las garantías individuales garantizadas por la misma Constitución. En particular, el artículo 107 señala que:

> Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas de orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:
>
> I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada;
>
> II. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en caso especial sobre el que versa la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Al igual que la reforma que promovió Mariano Otero a la Constitución de 1824 y como quedó establecido en la Constitución de 1857, la Constitución de 1917 únicamente contempla que los efectos del amparo sean individuales y descarta simultáneamente que los tribunales federales realicen algún tipo de declaración general sobre actos de autoridad o sobre una ley que constituya un atentado contra las garantías individuales.

Aunque obviamente hay casos en los cuales el amparo si tiene, y debe tener, aplicación individual, como por ejemplo cuando el Poder Ejecutivo busca ejercer acción penal en contra de algún individuo, hay otros, sobre todo los que versan sobre aspectos administrativos y de carácter fiscal, en donde el amparo debería ser sujeto de aplicación general, ya que la propia Constitución tiene, por principio, carácter de aplicación general. Desde el punto de vista económico, quizás el más importante es el amparo otorgado por la demanda de inconstitucionalidad de alguna disposición de carácter fiscal.

Cuando un individuo o empresa en lo particular busca y obtiene un amparo definitivo en materia fiscal, ya no está obligado ni puede ser obligado a cumplir con la disposición contra la cual obtuvo la protección del Poder Judicial. Cinco amparos otorgados por la misma causa sientan jurisprudencia; a partir de ahí, el amparo se otorga automáticamente a quién lo solicite, siguiendo el procedimiento establecido en la Ley de Amparo. Sin embargo, aunque se haya sentado jurisprudencia, esto no le da aplicación generalizada, por lo que aquéllos que no hubiesen solicitado y obtenido el amparo estarán obligados a seguir cumpliendo con las disposiciones relativas.

Desde el punto de vista del gobierno, es obvio que está en su interés que el amparo no tenga aplicación general, ya que la probabilidad de que se amparen todos los que tengan que cumplir con una disposición fiscal es prácticamente nula y a pesar de que una disposición sea declarada como inconstitucional para quien buscó y obtuvo el amparo, el beneficio para el gobierno en términos de la recaudación lograda a través de una disposición inconstitucional es positivo.

Por ello mismo, para imponer un efectivo límite al Poder Ejecutivo e inclusive al Poder Legislativo en materia económica, principalmente la de carácter fiscal, es necesario eliminar la "Cláusula Otero", de forma tal que sea posible que el amparo tenga aplicación general.

Por otra parte, no existe a nivel constitucional un mecanismo para que el Poder Judicial de la Federación pueda proteger al sector privado cuando el Poder Eje-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

cutivo y/o el Poder Legislativo toman la decisión de expropiar la propiedad privada, ya sea porque a ésta se le considere como de "utilidad pública" o cuando la actividad desarrollada por el sector privado pase a ser considerada como "estratégica" para el desarrollo nacional, ya que son acciones que la propia Constitución permite.

Antecedentes histórico-jurídicos del artículo 27 constitucional

Los antecedentes histórico-jurídicos de este ordenamiento constitucional se dividen en dos vertientes:[11]

1. Regulaciones Constitucionales que precedieron a la que actualmente nos rige.
2. Texto Original y reformas que ha sufrido el artículo 27 Constitucional.

La Constitución de 1824 estaba conformada por 7 títulos y 171 artículos, fue basada en la Constitución de Cádiz para las cuestiones americanas, en la Constitución de los Estados Unidos para la fórmula de representación y organización federal, y en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, la cual abolía la figura monárquica. Se implantó el sistema de federalismo en una república representativa popular, la cual estaba integrada por diecinueve estados, cuatro territorios dependientes del centro y el Distrito Federal. La constitución de 1824 no contempló expresamente los derechos ciudadanos. El derecho de igualdad de los ciudadanos quedó restringido por la permanencia del fuero militar y eclesiástico. Los artículos más relevantes fueron:

1. La nación mexicana es soberana y libre del gobierno español y de cualquier otra nación.
3. La religión de la nación es la Católica, Apostólica y Romana, es protegida por las leyes y se prohíbe cualquier otra.
4. La nación mexicana adopta un gobierno de forma de república representativa popular federal.
6. El Supremo poder de la federación se divide en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

11 Márquez Rábago, Sergio R. "Evolución Constitucional Mexicana", Editorial Porrúa, México. 2002. 742 pags.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

7. El Poder Legislativo es depositado en un Congreso constituido por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

50. Libertad política de imprenta en la federación y en los estados (apartado 1).

74. El Poder Ejecutivo reside en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

75. Se establece la figura del vicepresidente, quien en caso de imposibilidad física o moral del presidente, ejercerá las facultades y prerrogativas del mismo.

95. El período del presidente y vicepresidente será de cuatro años.

123. El Poder Judicial reside en una Corte Suprema de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.

124. La Corte Suprema se compone de once ministros distribuidos en tres salas y un fiscal.

157. El gobierno individual de los estados se conforma por tres poderes.

Como se aprecia en el texto de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la única mención de lo que puede considerarse un antecedente histórico del actual artículo 27 constitucional se establece en el Artículo 112. Fracción III:

> El Presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para u objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del Senado, y en sus recesos, del Consejo de Gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.

Por otra parte, en 1835, un dramático cambio sacudió los cimientos de la nueva nación Mexicana, el triunfo en las elecciones de las fuerzas conservadoras desencadenaron una serie de eventos que culminaron el 23 de octubre de 1835, durante la presidencia interina de Miguel Barragán (el presidente constitucional era Antonio López de Santa Anna, pero se encontraba fuera de funciones), cuando fueron aprobadas las Bases Constitucionales, lo cual dio fin a la primera república federal y estableció un sistema centralista provisional. El 30 de diciembre de 1836, el presidente interino José Justo Corro promulgó las Siete Leyes que remplazaron formalmente la constitución, leyes secundarias fueron aprobadas el 24 de mayo de 1837.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Las Siete Leyes entre otras cosas desaparecía la figura de "estados libres" por "departamentos" al estilo francés, centralizando el poder nacional en la Ciudad de México. Esta decisión creó una época de inestabilidad política, desatando conflictos entre el centro y los antiguos estados del país.

La anexión de Texas y el conflicto fronterizo que se suscitó después de la anexión desencadenaron la intervención estadounidense en México. Como resultado de la misma, la Constitución de 1824 fue restaurada por el presidente interino José Mariano Salas el 22 de agosto de 1846. El 21 de mayo de 1847 fue publicada El Acta de Reformas la cual restablecía oficialmente, con algunos cambios, la Constitución Federal de 1824 mientras una nueva constitución fuera redactada. Esta fase federalista culminó en 1853.

El 1 de marzo de 1854, es proclamado el Plan de Ayutla con una orientación federalista. En 1855, el presidente interino Juan Álvarez, emitió la convocatoria para el Congreso Constituyente, que comenzó sus actividades el 17 de febrero de 1856, esa legislatura fue la encargada de redactar la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.

Bases y leyes constitucionales de la República Mexicana, decretadas por el Congreso General de la Nación en el año de 1836

Primera

Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República:

Artículo 2.- Son derechos del mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuera calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los departamentos ante el superior tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo...

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Acta Constitutiva y reformas de 1847

Artículo 5.- Para asegurar los derechos del hombre que la Constitución reconoce, una ley fijará las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad de que gozan todos los habitantes de la República y establecerá los medios de hacerlas efectivas.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Título I Sección I. De los derechos del hombre

Artículo 27.- "La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse. Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución".

Es importante añadir que el concepto de propiedad regulado en los ordenamientos constitucionales de 1814, 1824 y 1857, responde plenamente a la concepción del individualismo que en tales etapas prevaleció, es decir, se aceptaba plenamente la teoría romana de la propiedad, puesto que al derecho en cuestión se le reconocía como "absoluto y perpetuo".

El constituyente de 1917 modificó diametralmente el concepto de derecho de propiedad que hasta entonces imperó. El nuevo concepto de derecho real de propiedad respondió a las exigencia de los principios de justicia social que campearon en las sesiones previas a la formación definitiva del Artículo 27, el cual no tomaba ya como punto de partido al individuo para regular el derecho de propiedad, sino que éste debería llevar un beneficio a la sociedad en general y no sólo al individuo en particular, esto es, se abandonaba la idea de que tal derecho fuera absoluto, y en consecuencia se le despojaba del atributo expresado por los romanos de Jus abutendi."[12]

Texto Original del artículo 27 de la Constitución de 1917

Art. 27.- "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha

12 Sotomayor Garza, Jesús G. Ob. Cit. pag. 101.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Esta no podrá ser apropiada sino por causa de la utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas.

Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los causes, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atreviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable a imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana.

El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso.

La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto.

Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones.

Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación.

III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años.

En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.

IV.- Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión, o de los Estados, fijará en cada caso.

V.- Los Bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración, más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras.

VII.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata o directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la de cantidad que como valor fiscal de ella figure, en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento.

El exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial, y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos.

En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional.

En el caso de que, con arreglo a dicho Decreto, no procediere, por vía de restitución, la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se le dejarán aquéllas en calidad de dotación sin que en ningún caso deje de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando se haya hecho el fraccionamiento.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo periodo constitucional, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, conforme a las bases siguientes:

(a).- En cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

(b).- El excedente de la extensión fijada deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales; y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos de acuerdo con las mismas leyes.

(c).- Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

(d).- El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquiriente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

(e).- El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expropiada. Con este objeto el Congreso de la Unión expedirá una ley facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

(f).- Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público."[13]

13 Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917. Versión Electrónica. Ver: http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/refcns/CPEUM_original_05feb1917.pdf.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Comentario final

Los resultados mediatos e inmediatos de las reformas al artículo 27 constitucional, desplazando el sentido histórico de su origen, nos aproxima a una peligrosa realidad en la que la privatización de ejidos y comunidades provocará la completa proletarización de miles de ejidatarios y comuneros; el incremento de su pobreza; mayor pauperización; el abandono de los lugares de origen, con el consabido aumento de la migración hacia las ciudades industriales del país y hacia los Estados Unidos de Norteamérica; la violencia en las comunidades por los ancestrales enfrentamientos debido a la falta de delimitación precisa de los linderos; problemas al interior de las comunidades y de los ejidos, ya que la ley reglamentaria establece que una minoría de los integrantes puede decidir, a nombre de todo el ejido o de la comunidad, qué hacer con las tierras y hasta con ejidatarios; dificultades en las familias a la hora de la escrituración; y otras muchas que sin duda surgirán después.

Por otra parte, los beneficiarios de la privatización y apertura comercial serán los grandes productores, los terratenientes, los que ya exportan y cuentan con recursos para adquirir las tierras ejidales y desde luego, el capital trasnacional.

Más allá de posicionamientos políticos coyunturales, la revisión del impacto de las recientes reformas al artículo 27 constitucional, deben incorporarse a la agenda legislativa, con la finalidad de impulsar cambios en el sector agrario que recupere el espíritu histórico de este precepto constitucional, en beneficio de las y los trabajadores del campo.

Conclusiones

La definición, garantía y protección de los derechos privados de propiedad, tal como están tratados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es deficiente y no otorga los incentivos adecuados para que la economía mexicana pueda aprovechar íntegramente el potencial de desarrollo que tiene. Sin duda, la principal deficiencia al respecto se encuentra en el artículo 27, la cual subordina a la propiedad privada al "interés público", término que por principio es imposible de definir y delimitar, lo que se traduce, como lo ha sido en el pasado, en que el interés público refleja únicamente las preferencias de los gobernantes y no, como debería ser, las preferencias de la sociedad.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En resumen el artículo 27 Constitucional contiene:

1. Toda la propiedad que se encuentre en el territorio mexicano será de sus habitantes (Nación) y se podrá desafectar, es decir, se puede cambiar de régimen público a régimen privado.
2. Se puede expropiar si es de interés general, pero se indemniza.
3. La propiedad privada debe cumplir una función social, no pueden existir tierras que no se aprovechen económicamente.
4. Todas las riquezas encontradas en el territorio mexicano pertenecen a los mexicanos, en cuanto al mar, se determina que pertenece a la Nación por medio del Derecho Internacional.
5. La propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible, es decir, no se acaba el derecho porque alguien posea esta propiedad, este no podrá hacerse dueño. La energía nuclear sólo se utilizará para medios pacíficos.
6. Los procedimientos para llevar a cabo las acciones de propiedad serán judiciales, y rendida la sentencia ejecutoria no se podrá hacer más.
7. Los indígenas gozan de protección de sus tierras, ya sean ejidos o comunitarios.
8. No puede haber latifundios, la máxima extensión de tierra que se puede tener es de 100 hectáreas por individuo. Y si se dedican a cultivos será de 150 hectáreas.
9. El Estado fomentará el desarrollo de las actividades agropecuarias con el fin de mejorar la calidad de vida de los campesinos.

Además, en este mismo artículo, la amplia y extraordinaria facultad que la propia Constitución le otorga al gobierno para expropiar la propiedad privada por considerarla como de "utilidad pública", sin haberla definido, como sí lo estaba en el Estatuto de Gobierno de 1856, le permite al gobierno expropiar, de manera prácticamente arbitraria, cualquier propiedad privada. Esta facultad se complementa con la reforma que se le hizo en 1983 al artículo 28 al facultar al Congreso de la Unión para decretar cualquier actividad económica como "estratégica para el desarrollo nacional".

La ausencia de un efectivo límite a la intervención gubernamental ante los derechos privados de propiedad se ha traducido en que el riesgo expropiatorio

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

percibido por el sector privado, ya sea sobre los recursos productivos o sobre el ingreso que se obtiene de su utilización, sea relativamente elevado, lo que ha inhibido la inversión de este sector y, en consecuencia, el crecimiento económico.

De ahí que sea indispensable, para generar los incentivos eficientes que se traduzcan en un proceso de desarrollo económico sostenido, eliminar estas disposiciones que le permiten al gobierno intervenir de forma arbitraria y atentar en contra de la propiedad privada.

En México la propiedad privada se encuentra reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 27, como un derecho que tiene la nación para transmitirla al dominio a los particulares y considerada como propiedad derivada, por su parte el Código Civil Federal, en el Título Cuarto De la propiedad Capítulo I Disposiciones generales, artículo 830, establece que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. Asimismo, reconoce en los artículos 770 y 772, a dos titulares: los particulares y el poder público y, como sujetos dotados de poder público se encuentran la federación, los estados y los municipios.

En nuestro país, el derecho fundamental a la propiedad privada y modalidades a cargo de la nación han sido objeto de reformas desde su promulgación en 1917. La evolución normativa del artículo 27 constitucional, ha tenido tres momentos históricos: 1934 con la reforma agraria y 1992 cuando culminó el reparto agrario y las reformas del año 2013, en las que se dispone que la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos líquidos o gaseosos en el subsuelo y se incorpora a este párrafo la prohibición para otorgar concesiones.

La falta de certeza en los plazos que las modalidades imponen a la propiedad privada, han generado desde hace varias décadas que las autoridades en el ámbito de sus competencias y de manera discrecional, interrumpan el derecho de cualquier persona al uso, goce y disposición de la propiedad privada.

El artículo 27 constitucional es síntesis de la historia de la nación mexicana. Fiel reflejo de su realidad y reto permanente que obliga a mantener abierta la agenda política y gubernamental, como condición indispensable para que el campo mexicano sea destino seguro del financiamiento bancario y la inversión productiva. Sólo de este modo, se podrá convertir en fuente de empleo y riqueza para un 25% de la población que aún vive en y del campo.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Aunque su contenido puede considerarse perfectible, el artículo 27 constitucional no puede, ni debe ser considerado "letra muerta", pues de él depende el equilibrio que garantiza el respeto absoluto al marco jurídico y al estado de derecho.

Fuentes de información

Blanco, Víctor, Análisis del decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública los inmuebles propiedad particular que se señalan, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de octubre de 1985, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1985.

Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México. Editorial Porrúa, México, 2002.

Isaías Rivera Rodríguez "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano". Segunda Edición, Editorial Mcgraw-Hill, México. 1994.

Márquez Rábago, Sergio R. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus Reformas y Adiciones". Editorial Porrúa, México, 2003

Márquez Rábago, Sergio R. "Evolución Constitucional Mexicana", Editorial Porrúa, México. 2002 • Sotomayor Garza, Jesús. "El Nuevo Derecho Agrario en México". Editorial Porrúa, México, 2003.

Sayeg Helú, Jorge, El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988), México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Internet

Universidad de Georgetown: http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Agrario/agrario.html

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados: http://gaceta.diputados.gob.mx/ Sistematización Electrónica de Información de Cámara de Diputados: • http://www.diputados.gob.m x/le

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Aspecto de la Plaza de la Constitución al salir el C. Venustiano Carranza para dirigirse a la Cáma
de Diputados (1917).

* Centro de Estudios de Historia de México Carso. Fondo José Mendoza. XXXI-3.1.4.0001.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La libertad religiosa en las Constituciones de 1857 y 1917

Francisco J. Rodríguez Carvajal

La libertad religiosa o libertad de culto ha sido parte de las grandes discusiones de los constituyentes de 1857 y 1917, con motivo del centenario de la Constitución de 1917 haremos una crónica del desarrollo de estos debates de ambos congresos tomando algunos extractos de las intervenciones de los constituyentes y algunos de los hechos que los precedieron.

Antecedentes

Unos meses antes de que iniciara el congreso constituyente se dieron algunos hecho en los que se veía como el Estado se empieza a separar de la iglesia Católica.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El 31 de marzo de 1956 el presidente sustituto de la república mexicana, Ignacio Comonfort expidió un decreto sobre los bienes de la diócesis de Puebla en el señala que "hay datos para creer que una parte considerable de los bienes eclesiásticos se ha invertido en fomentar la sublevación".[1]

En el decreto se pide a los gobernadores de Puebla, Veracruz y al jefe político del territorio de Tlaxcala que intervengan los bienes eclesiásticos de la diócesis de Puebla hasta que el gobierno haya consolidado la paz, y con una parte de los bienes se indemnicé a la república y a la ciudad por los perjuicios sufrido durante la guerra y se pensione a los huérfanos y viudas afectados por esta guerra.

En abril de 1856 el obispo de Puebla solicita se derogué el decreto sobre la intervención de los bienes eclesiásticos argumentando que no fueron todos los eclesiásticos los que participaron en el movimiento revolucionario y que solamente fue el cura de Zacapoaxtla quien participó en dicho movimiento, y que en varias ocasiones trato de buscar su separación pero no lo pudo lograr, y agregó que el decreto sobre la intervención de los bienes eclesiásticos se opone a las leyes de la iglesia "cuanto se opone á éstas se opone á la ley de Dios, y repito que me hallo en la alternativa de faltar á Dios ó rehusar mi consentimiento á la disposición del gobierno".[2]

El 23 de junio de 1856, Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la república mexicana expide la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas[3] conocida como la Ley Lerdo en la cual dice que las fincas rústicas y urbanas que tienen como dueños las corporaciones civiles o eclesiásticas se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual.

El 26 de julio de 1856, el obispo de Michoacán, Clemente de Jesús Munguía protesto en contra del decreto sobre expropiación eclesiástica, solicitando que se derogue. El 30 de junio de 1956, se expide el reglamento para la ejecución

1 Villegas Revueltas Silvestre. *Antología de textos. La Reforma y el Segundo Imperio. 1853-1867*. UNAM. 2008. 424 pp.

2 *Representación del Illmo. Sr. Obispo de Puebla pidiendo que se derogue el decreto sobre intervención de los bienes eclesiásticos de aquella Diócesis, y contestación del Excmo. Sr. Ministro de Justicia*. México. Impr. Vicente G. Torres, 1856.

3 Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/302/1/images/LR_icomonfort29.pdf

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de la expide la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiástica.

Debate del Constituyente de 1857

Para conocer los debates sobre el congreso constituyente nos basaremos prácticamente en la obra de Zarco Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857: extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época, retomando los datos más representativos.

El 7 de julio de 1856, Ignacio Ramírez en su discurso ante el Congreso Constituyente manifestó que "El pacto social que se nos ha propuesto se funda en una ficción; he aquí como comienza: "En el nombre de Dios... los representantes de los diferentes estados que componen la República de México... cumplen con su alto encargo.... Escudándose en el derecho divino el hombre ha considerado a su hermano como un efecto mercantil; y lo ha vendido. Señores, yo por mi parte lo declaro, yo no he venido a este lugar preparado por éxtasis ni por revelaciones; la única misión que desempeño no como místico, sino como profano, está en mi credencial, vosotros la habéis visto, ella no ha sido escrita como las tablas de la ley sobre las cumbres del Sinaí entre relámpagos y truenos. Es muy respetable el encargo de formar una Constitución, para que yo la comience mintiendo".[4]

El 8 de julio de 1856, el arzobispo de México, José Lázaro de la Garza y Ballesteros solicitó que se reprobara el artículo 15 del proyecto de reforma a la constitución.

El 29 de julio de 1956 el diputado constituyente Marcelino Castañeda preguntó que con qué derecho, ellos como representantes de un pueblo religioso, podían atacar su principio vital y que "Si la tolerancia de cultos es contraria a la voluntad nacional, no puede ser sancionada por una ley, porque esta ley sería un absurdo, sería un contrasentido. Esa ley, en fin, no sería ley. Ésta no puede fundarse sino en la voluntad nacional, y, si se desvía de ella, pierde su carácter y autoriza la rebelión".[5]

4 Zarco Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, Tomo I, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857. Edición Facsimilar de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1990.

5 Zarco Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857: extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*. México. Imprenta de Ignacio Cumplido. 1857. Tomo 1, pp. 771-776.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

1 de agosto de 1856, en la discusión sobre el proyecto del artículo 15 de la constitución José María Lafragua manifestó que no impugnaba la libertad de conciencia, sino que el impugnaba el artículo 15 del proyecto de constitución y que la constitución solo debe de tener los derechos políticos y que la libertad de conciencia no es uno de ellos.

"La libertad de conciencia es un derecho natural del hombre, es una facultad intrínseca, inseparable de la inteligencia e independiente de toda acción legal, de toda opinión agena(sic), como es la libertad de pensamiento. Y así como no puede figurar en una constitución un artículo que diga —el hombre es libre de pensar— tampoco puede figurar otro que diga el hombre es libre de adorar a Dios. Este acto está fuera del dominio de la sociedad; y la ley que pretendiera dar reglas al sentimiento, sería tan absurda como la que intentara darlas al pensamiento: el corazón y la inteligencia no están bajo la autoridad de las potestades de la tierra: solo a Dios debemos cuenta del uso y de la otra."[6]

El señor Arias, durante su intervención aseveró que sería conveniente que el artículo señalara que se permiten todos los cultos, excepto aquellos que sean contrarios a la moral o a la constitución y agregó que los que señalan las ventajas del catolicismo parecen egoístas al querer que solo se goce de ellas sin que los extranjeros puedan cambiarse al catolicismo.

El señor Muñoz en su ponencia dijo que de acuerdo al proyecto del artículo 15 no se expedirá en la república ninguna ley ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso: "es decir, vengan a la república todas las religiones del mundo; a ninguna se cerrarán las puertas...si llega a establecerse es contrario a la voluntad nacional".

El señor García Anaya dijo que la libertad de cultos es consecuencia de la libertad de conciencia y que el congreso tiene la competencia para legislar en esa materia, y cree que el artículo se ubica correctamente en la sección de derechos del hombre y agrega que la "libertad de culto es uno de los principios fundamentales de la democracia" .

El señor Olvera en su participación formuló su voto particular "la religión del país es la católica, apostólica, romana. El Estado la proteje por leyes sabias y justas que no perjudiquen los derechos de la soberanía de la nación; pero prohíbe

6 Zarco Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857: extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época.* México. Imprenta de Ignacio Cumplido. 1857. Tomo 1, pp. 6.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

toda persecución por opiniones y creencias religiosas , y no excluye al ejercicio público de otro culto en las localidades donde las legislaturas de los estados ó el congreso general en su caso, tengan por conveniente permitirlo. Dado el permiso, solo el congreso general podrá retirarlo por los mismos trámites y reglas que se hacen las enmiendas á la constitución federal" el artículo así redactado consigna un hecho que es indudable, "proteje el culto católico, se opone a las abusos del clero, proclama garantías, reconocimiento de la libertad de conciencia, inspira tranquilidad bastante al extranjero, deja a cada Estado la resolución del negocio para ser consecuente con el principio federal, da a la libertad de cultos donde se decrete la garantía constitucional y conquista el principio sin suscitar alarmas, sin tener que luchar con resistencias".[7]

El señor Mata dijo que "nadie se opone al principio, que para retardar su conquista se habla del fanatismo del pueblo, se exagera el malestar del país, se dice no es tiempo, se aguarda el hecho consumado para no tener que vencer ningún inconveniente. La comisión no piensa así, los que de tal manera proceden, no tienen fe en los destinos de la humanidad, ni en la civilización del pueblo. Les recuerda el hermoso pasaje de la vida de Cristo calmando la tempestad, y les dice como el Salvador dijo a los apóstoles: hombres de poca fe, porque temeis".[8]

El 4 de agosto de 1856, en la sesión el señor Prieto explicó porqué ha combatido el artículo 15; primero porque "no está suficientemente declarado el principio, segundo porque no se consigna el hecho de que la religión católica, apostólica, romana, es la del país y tercero porque no se convierte en punto omiso en la constitución".[9]

Por su parte el señor Cendejas afirmó que "las reclamaciones del señor Prieto, le han servido como accesorio para su discurso pero que no convenía en que la cuestión sea convertir como punto principal la recriminación de que contraría al principio, y de que la comisión no debía haber tocado el punto acerca de la tolerancia de cultos, así como que el pueblo no está apto para recibir esta declaración".[10]

El señor Escudero en su participación señaló que "la controversia sobre la tolerancia religiosa, libertad de conciencia o de cultos, se está viendo por los señores que sostienen el artículo , en abstracto y con mucha generalidad; y así dicen que es un principio incontrovertible , que ha de establecerse por la ley sin la

7 *Ibidem*, p. 31.

8 *Ibidem*, p. 38.

9 *Ibidem*, p. 39.

10 *Ibidem*, p. 41.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ley y a pesar de la ley; pero esto es llevar la discusión a terreno distinto de aquel en que lo colocan los señores que impugnan el artículo… La aprobación de este artículo, es el primer grito de atención que se da en los reaccionarios, es el poderoso elemento que se les pone en sus manos para mover al pueblo y destruir al actual orden de cosa, sin dejarnos tal vez tiempo de concluir la constitución".[11]

"Esta visto, los que defienden el artículo y los que lo impugnamos, estamos de acuerdo en que la libertad de culto es una institución política, necesaria en todas las naciones cultas: en que para México será de incalculables beneficios: en que a pesar de ellos, aun no es posible darla en toda su plenitud, sin velos, sin cubiertas vergonzosas e impolíticas, injustas y que la desnaturalizan".[12]

Escudero para finalizar su intervención subrayó que "la ley no reconoce a las corporaciones eclesiásticas, más que como sociedades místicas, sin concederles ni reconocerles ningunos derechos civiles; a diferencia de sus individuos, que gozaran los derechos civiles y aun políticos, que como a hombres o a ciudadanos les asegura esta constitución, He aquí un principio verdaderamente democrático, la declaración de la libertad de conciencia, la línea divisoria entre lo temporal y lo espiritual: una reforma importante y fecunda, que sin alarma traerá mas tarde la libertad de cultos".[13]

El señor Gamboa en su turno le respondió a cada uno de los que habían participado en la discusión y cerro su discurso diciendo "quiero invitar al concluir al gobierno, para que no se detenga en el camino de la reforma. El plan de Ayutla abrió las puertas a esa reforma; el plan Ayutla nos dejó libres y sin trabas para caminar por la senda del progreso… Los Pueblos cuando siguen el camino de la reforma son un torrente que nadie puede contener, y que se tranquiliza cuando ha conseguido su objetivo. No queráis el curso del progreso porque ninguno lo podrá conseguir".[14]

El siguiente orador fue el señor Aguado quien explicó que después de varios días de discusión, solo se contestan los argumentos y dificultades que se presentan sobre el artículo 15 y que la comisión y los que la defienden han formado un círculo del que no se salen. "dicen que el artículo 15 no habla de la libertad de conciencia sino de la libertad de cultos, si se les dice que en este

11 *Ibidem*, p.44.

12 *Ibidem*, p. 50.

13 *Ibidem*, p. 51.

14 *Ibidem*, p. 59.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

caso esa libertad viene a constituir un derecho político, y por consiguiente subordinado su ejercicio a la convivencia social, responden que no, que libertad de conciencia es un derecho inalienable, irrestringible e inmodificable, si se les replica que por sus mismas explicaciones la libertad de conciencia es distinta y diferente de la libertad de cultos, nos contestan con declamaciones y gritos, llamándonos a los que hacemos la oposición moderados, conservadores, retrógrados, reaccionarios, y estas vociferaciones, esta palabrería , es la única respuesta que para solución dan a nuestra réplica".[15]

El señor Aguado le refutó a la comisión y a los que defienden el artículo que no demostrarían porqué el pueblo está dispuesto a admitir la tolerancia de cultos, ya que durante el debate han guardado silencio y no tienen ninguna prueba que señale que el pueblo quiere admitir como un derecho constitucional la libertad de cultos.

Aguado concluyó que "es necesario convenir, en que el artículo 15 redactado en los términos absolutos como está es inmoral, y un pretexto más para tantas revoluciones como suceden entre nosotros, por lo mismo ya votaré en contra, y solo estaré por el artículo que consigne este hecho que es una verdad: la religión del Estado es la católica, apostólica, romana".[16]

En su intervención el señor Zarco dijo que hasta el momento ninguno de los oradores se ha atrevido a contrariar la libertad de conciencia, "aunque quisieran, no podrían atacar de ningún modo la liberta de conciencia, porque no hay quien tenga poder para tanto, y porque la conciencia, según la poética expresión del Sr. Lafragua es el templo a cuyos umbrales no puede llegar la acción del legislador".[17]

Zarco también aseveró que "ninguna objeción seria se alega contra el artículo. Cuando se quiere dar a esta cuestión un carácter teológico y dogmático, yo miro junto al Vaticano levantarse la sinagoga y al templo protestante, y si el vicario de Cristo, jefe de nuestra iglesia permite en sus Estados otros cultos, será sin duda porque esto no encuentra un ataque a la religión verdadera. Es muy ridículo, señores, querer ser más católico que el Papa."[18]

También dijo que el pueblo mexicano lo honró con su representación en ese congreso y que el pueblo es ilustrado, generoso, que el pueblo está listo para

15 *Ibidem*, p.60.

16 *Ibidem*, p.65.

17 *Ibidem*, p.66.

18 *Ibidem*, p.78.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

la reforma y los representantes que insultan al pueblo llamándolo ignorante se deberían de avergonzar de representar al pueblo.

El día 5 de agosto se esperaba concluir el debate sobre el artículo 15 del proyecto, faltaban muy pocos por participar en la discusión, en el congreso estaban 110 diputados un número mayor a los que regularmente asisten, también se encontraban presentes los ministros de relaciones, de justicia y de gobernación, sin embargo, la discusión se alargó.

El señor Ampudia al tomar la palabra se pronunció contra el artículo 15 y dijo que "la trascendental cuestión de la tolerancia religiosa no debemos considerarla ni por el lado filosófico, ni menos por el lado teológico… ocupémonos de ella solo en lo tocante a la conveniencia, derechos y necesidades".[19]

Asimismo, Ampudia explicó que en la comisión se tienen cuatro propuestas de cómo desahogar el asunto del proyecto del artículo 15:

"1 Consignar el hecho de que la religión de la nación mexicana es la católica, apostólica, romana, suprimiendo la exclusión de que cualquiera otro culto hacia la carta de 1824;

2 Omitir todo el artículo relativo a la religión;

3 Proclamar el principio y dejar su aplicación a las legislaturas de los Estados;

4 Introducir la reforma como la consulta el artículo que está a discusión".

Se declaró a favor de la primera al parecerle más justa.

En esta sesión del 5 de agosto el señor Montes, ministro de justicia y negocios eclesiásticos, habló en nombre del gobierno y aseguró que el artículo 15 tiene tres ideas principales; la primera, introducir la libertad de cultos; la segunda, dar preferencia y protección al culto católico; la tercera, que no se perjudiquen los intereses del pueblo.

"La libertad de conciencia no es un principio nuevo, no es tampoco un derecho, es una facultad natural y es de libre albedrío; pero de reconocer esta facultad no se infiere en la facultad de los cultos. A las ideas de la comisión puede oponerse la autoridad de Locke, que aconseja que no se consienta ni el ateísmo ni las sectas que se entregan a impurezas contrarias a la moral. No hay término medio: o se acepta el yugo blando de la autoridad, o se cae en el indiferentismo, y más tarde en el ateísmo" dijo el ministro de justicia y negocios eclesiásticos.[20]

19 *Ibidem*, p. 81.

20 *Ibidem*, p. 88.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Los diputados que faltaban por participar, tanto en pro como en contra del proyecto del artículo 15, renunciaron a sus participaciones y se declaró el asunto suficientemente discutido, por lo cual el señor Cortés Esparza propuso la moción de que el asunto se vote en votación nominal.

En la votación el artículo se declaró sin lugar por 65 señores contra 44, lo cual provocó desorden en el salón y se tuvo que levantar la sesión pública, y se continuó en sesión secreta donde se acordó que el artículo 15 no fue desechado y que regresaría a la comisión para que lo presentará en otros términos.

En la sesión del 24 de enero de 1857, casi al término de la sesión, el secretario del congreso, el señor Gamboa, pregunta a la asamblea si se le concede permiso a la Comisión de Constitución para retirar definitivamente el artículo 15, lo cual provocó que muchos diputados pidieran la palabra y que se generara confusión sobre el asunto.

La secretaria por su parte les dice a los diputados que no hay nada a discusión, los diputados reclaman el trámite y el presidente les señala que la mesa ha dictado una disposición que los que quieran pueden reclamar contra ella.

El señor Zarco en su momento manifiesta que es "sensible tener que oponerse a una disposición del presidente pero que le parece enteramente contraria al reglamento. Devuelto el artículo 15 a la comisión, tiene el deber de presentarlo de nuevo y esquivando la dificultad viene a pedir permiso para retirarlo. ¿Qué es lo que quiere retirar ¿No es el artículo 15 en su forma primitiva, porque no está a discusión: es lo desconocido, es algo que no se atreve a decir. Si no hay que retirar ¿cómo dispone la mesa que se haga la pregunta?

"La comisión debe decidir de una manera categórica si insiste en sus ideas, o si cree conveniente que el congreso ceda a la voluntad del ejecutivo, y que el país, en razón de estas complacencias, debe prescindir de la libertad de conciencia, como ha prescindido de otras libertades".[21]

Por su parte el señor Arriaga anuncia que tiene un voto particular y que la cuestión es grave y que hay que resolverla con madurez. El presidente del congreso ratifica y el congreso declara subsistente la disposición de la mesa y se pregunta nuevamente a la mesa, pero no hay número, solo se encuentra presentes 72 diputados.

Nuevamente en la sesión del 26 de enero de 1857 se preguntó a la asamblea si se permitía a la Comisión de Constitución retirar el artículo, la asamblea le

21 *Ibidem*, p. 814.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

concedió el permiso con 57 señores a favor y 22 encontra. En la misma sesión se propuso una adición del señor Arriaga, la cual dice que "corresponde a los poderes federales ejercer su intervención en los puntos relativos al culto religiosos y a la disciplina eclesiástica, del modo que determinen las leyes".[22]

Después de escuchar la exposición de motivos de la adición del señor Arriaga, el señor Mata, presidente de la comisión, dijo que ésta hacia suya la adición. El señor Gamboa preguntó que cuales eran los poderes federales que han de ejercer esas facultades, a lo cual le contestó el señor Guzmán que dependerá de la naturaleza del asunto y serán el congreso, el gobierno o la Suprema Corte de Justicia. El debate terminó con la aprobación de la adición por 82 votos contra cuatro y así la relación entre la Iglesia y el Estado se mantuvo igual. La adición quedó plasmada en la constitución de 1857 en el Artículo 123.- Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

Después de ser promulgada la Constitución de 1857 se suscitaron varios acontecimientos que dan cuenta que la relación entre la Iglesia y Estado cada vez se separaba más. El 20 de marzo de 1857 el gobierno eclesiástico dirigió una circular al arzobispado de México en la cual les indica que las personas que juraron la constitución no podrán ser absueltas en el tribunal de la penitencia y se considerarán fuera del seno de la Iglesia, a menos que se retracten públicamente del juramento.

En 1959 se da el parteaguas entre la relación de la Iglesia y el Estado con la expedición del paquete de las leyes de reforma y con las leyes o decretos expedidos en 1860, 1861 y 1863.

1. Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos. Esta ley complementa a la de Lerdo de desamortización de los bienes de la iglesia.
2. Ley de Matrimonio Civil. Establece el matrimonio como un contrato civil con el Estado.
3. Ley Sobre el Estado Civil de las Personas, los nacimientos y defunciones son un contrato civil con el Estado.
4. Decreto por el que se declara que cesa toda intervención del Clero en los cementerios y camposantos.
5. Días Festivos (1859). Establecía que fueran los domingos y los siguientes: El día de Año Nuevo, el jueves y viernes de la Semana Mayor, el

22 *Ibidem*, p. 817.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Jueves de Corpus, el 16 de Septiembre, el 1° y 2 de noviembre y los días 12 y 25 de diciembre.

6. Ley Libertad de Cultos (1860). La persona es libre de practicar y elegir el culto que desee. Queda prohibido realizar ceremonias fuera de los templos.
7. Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficiencia (1861).
8. Decreto por el que se extinguen en toda la República las comunidades religiosas (1863).

Las leyes de reforma son el antecedente inmediato para iniciar las discusiones sobre la libertad religiosa o libertad de culto en los artículos 24 y 129.

Debate del Congreso Constituyente de 1917: artículos 24 y 129

Las discusiones sobre la libertad de cultos o libertad religiosa que se dieron en el congreso constituyente de 1916-1917, sobre los artículos 24 y 129, es catalogada por muchos como uno de los grandes debates que se dieron el Teatro Iturbide en Querétaro al separar totalmente al Estado de la Iglesia y estableciendo la libertad religiosa.

En la séptima sesión ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide el miércoles 6 de diciembre, se dio lectura al proyecto de Constitución propuesto por el primer jefe Venustiano Carranza el cual propone en materia de libertad religiosa los artículos 24 y 129 que a la letra dicen:

"Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley. "Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad."[23]

"Artículo 129. Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. " El Estado y la Iglesia son independientes entre sí.

23 *Diario de los Debates, Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, Tomo I edición Facsimilar 2016, Cámara de Diputados, México enero de 2016, p. 348.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

"El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna."

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

"La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley."[24]

El 4 de enero de 1917 en la 29ª sesión ordinaria inició la discusión con la lectura de los artículos 24 y 129 de la constitución en materia de libertad de cultos.[25]

Ante 148 diputados presentes en la sesión el C. secretario Lizardi dio lectura al dictamen sobre "el artículo 24 del proyecto de Constitución el cual consagra el principio de la libertad de conciencia y reglamenta los actos del culto religioso, de conformidad con las disposiciones de los artículos 2º y 5º de la Ley Orgánica de las adiciones y reformas constitucionales de 25 de septiembre de 1873."[26] El dictamen propone una modificación "una ligera enmienda de estilo en la frase por la cual se prohíbe celebrar actos religiosos, si no es en el recinto de los templos. Sometemos por tanto a la aprobación de esta honorable Asamblea el artículo de que se trata, en la forma siguiente:

"Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley."

"Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad." "Sala de Comisiones. Querétaro de Arteaga, 3 de enero de 1917.- Francisco J. Múgica.- L. G. Monzón.- Alberto Román.- Enrique Colunga".[27]

24 *Ibidem, p.* 363.

25 Se refiere el artículo 129 constitucional, cuyos debates y texto corresponden al artículo 130 constitucional, en virtud de que los diputados constituyentes reordenaron su contenido al momento de aprobar la Constitución del 5 de febrero de 1917.

26 *Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables Artículos 24 Y 129 Constitucionales en Materia de Libertad de Cultos*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las revoluciones de México p. 2, http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/023.pdf

27 *Idem.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

También se presentó el voto particular del C. Enrique Recio en el que dice que "para completar de una manera radical el artículo 24 del proyecto de reformas en estudio, deben agregarse las dos fracciones siguientes":

"I. Se prohíbe al sacerdote de cualquier culto, impartir la confesión auricular,"

"II. El ejercicio del sacerdocio se limitará a los ciudadanos mexicanos por nacimiento, los cuales deben ser casados civilmente, si son menores de cincuenta años de edad."

"No creo que sea difícil la reforma propuesta; abrigo la convicción de que en el artículo 24 es en donde tiene cabida esta limitación."[28]

El 26 de enero de 1917 en la 63ª sesión ordinaria, con 120 diputados inicio la sesión y el Secretario Lizardi dio lectura al dictamen sobre el artículo 129

"El presente dictamen es referente al artículo 129 del proyecto de reformas, que establece el régimen legal con relación a las agrupaciones religiosas."

"En el artículo del proyecto están comprendidas las disposiciones de las Leyes de Reforma, que establecían la independencia del Estado y la Iglesia, el carácter de contrato civil y del matrimonio, la competencia de las autoridades civiles para intervenir en los actos de la vida humana relativos al estado civil, y algunos otros."

"Una nueva corriente de ideas trae ahora el artículo 129, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma, que parece se sintieron satisfechas de sacudir el yugo que hasta allí habían soportado los poderes públicos, sino a establecer marcadamente la supremacía del Poder civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública."

La ley respeta la creencia en el individuo y las prácticas que esa creencia impone también en el individuo; pero la colectividad, como persona moral, desaparece de nuestro régimen legal. De este modo, sin lesionar la libertad de conciencia, se evita el peligro de esa personalidad moral, que sintiéndose fuerte por la unión que la misma ley reconocería pudiera seguir siendo otro peligro para las instituciones.

"Se ha procurado suprimir de un modo absoluto el ejercicio del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación, a fin de que los referidos ministros no puedan hacer del poder moral de la creencia el apoyo

28 *Ibidem*, p. 3.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de una tendencia política. A esto obedecen las prohibiciones y restricciones sobre manifestación de ideas, voto y demás, así como también la referente a las publicaciones periódicas religiosas o simplemente de tendencias marcadas en favor de determinada creencia religiosa, y la relativa a la formación de partidos políticos con denominaciones religiosas."

La Comisión propone a esta honorable Asamblea la aprobación del siguiente artículo 129:

"Artículo 129. Corresponde a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación."

"El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquiera religión."

"El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y Autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen."

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

"La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

"Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten."

"Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos."

"Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento."

"Los ministros de los cultos nunca podrán, en una reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos."

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

"Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto."

"Debe darse aviso, por ahora por el encargado de cada templo y diez vecinos más, a la autoridad municipal, de quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, el entrante y diez vecinos. La autoridad municipal, bajo la pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registros de los templos y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles."

"Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto."

"Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas."

"Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas, cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político."

"No podrá heredar, por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título, un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado."

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

"En cuanto a los bienes muebles o inmuebles del Clero o de asociaciones religiosas, se regirán, para adquisición por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución."

"Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado."

"Sala de comisiones, Querétaro de Arteaga, 20 de enero de 1917. - Paulino Machorro Narváez. - Arturo Méndez. - Hilario Medina. - Heriberto Jara." pp. 5-8

El 27 de enero de 1917 en la noche se llevo a cabo la 65ª Sesión Ordinaria del Congreso constituyente de 1917, con la asistencia de 131 diputados iniciaron la discusión de los artículos 24, 129 y adición al artículo 37.

El secretario leyó la parte expositiva de los artículos 24 y 129 a solicitud del diputado Palavicini y enseguida se puso a discusión, pero nuevamente Palavicini realizó otra solicitud, esta vez pidiendo que se pongan a discusión juntos los artículos 24 y 129 por tratarse del mismo tema, varios diputados protestaron la solicitud y la asamblea acordó votar primero el artículo 24.

El diputado Alonzo Romero habló en contra, en su participación apoyó el voto particular del diputado Recio sobre la confesión "la confesión auricular y al matrimonio sacerdotal. Voy a demostrar que cada uno de estos puntos constituye una gran inmoralidad si no se resuelve de una manera satisfactoria".

"Pero creo, señores, que como ustedes son personas honradas, personas morales, pondrán todo su esfuerzo, harán todo lo posible para que si no se puede llevar a cabo de una manera terminante que se suprima la confesión auricular, se pongan los medios, cuando menos, para evitar ese abuso e impedir la inmoralidad, que no cabe duda que cada mujer que se confiesa es una adúltera y cada marido que lo permite es un alcahuete y consentidor de tales prácticas inmorales".[29]

El segundo orador fue el diputado Lizardi quien habló en pro y dijó que "poco o nada tengo que decir en defensa del artículo 24 del proyecto en sus lineamientos generales, porque esto no es sino la consecuencia de la civilización, la consecuencia del adelanto. El problema religioso ha tenido tres fases evolutivas: Primeramente existió la tolerancia religiosa; no quiero referirme a ella, porque me referiré precisamente a la libertad religiosa. Al mencionar las tres fases evolutivas, lo primero que hubo fue la tolerancia religiosa, y al evolucionar, se convirtió en la separación de la Iglesia y el Estado. Por eso hubiera sido muy acertado el discutir juntamente con el artículo 24, el artículo 129, porque los

29 *Ibidem*, p. 13.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

dos son los que combinan el sistema adoptado por nuestra Constitución, que es el sistema libre de la separación de la Iglesia y el Estado… se refiere al dictamen de la Comisión, que es la expresión genuina de la libertad de conciencia.

Este artículo deja amplia libertad de conciencia, y la única restricción que impone es a los actos religiosos que constituyan un delito o falta penado por la ley; restricción perfectamente natural, perfectamente justa, y que seguramente nadie se atreverá a ponerla en tela de juicio, y prácticamente las adiciones que propone el ciudadano Recio no son sino para aclarar que determinados actos deben considerarse como delitos o faltas

El diputado Terrones señaló que es imposible respetar el acuerdo de solo discutir el artículo 24 sin considerar el artículo 129 y el voto particular del diputado Recio y subrayó que se debe de "tratar aquí el asunto bajo el punto de vista de la ciencia. Venimos a legislar para un pueblo, para un pueblo que yace en el fanatismo desde la primera vez en que aquellos sacerdotes conquistadores vinieron a encauzar su cerebro por la senda del obscurantismo".[30]

El C. Medina durante su participación en el debate señaló que la actitud de los que atacan al dictamen es pose y que se hacen la ilusión de que han combatido su prejuicio para aparentar ser radicales, agregó que "nuestra existencia como Congreso Constituyente; si es la libertad de conciencia el principio que más sangre ha necesitado, porque es de los principios fecundos que se han regado con sangre, señores, cualquier ataque contra ese principio, sea que se trate de la confesión auricular, sea que se trate del matrimonio, sea de cualquiera otra forma que ataque un dogma, es obrar contra la libertad de conciencia, y yo protesto solemnemente contra todo ataque a la libertad de conciencia.

Pues bien; cuando han pasado 40 siglos que nos están hablando de un hecho íntimamente ligado a la conciencia colectiva, cuando hay 40 siglos que están pesando sobre la conciencia colectiva, cuando hay toda una hábil investigación científica y nos ha demostrado el alto grado social y moral de los elementos, es sencillamente ridículo venir a repetir algo que pueda atacar ese sentimiento que constituye el más alto principio de la intelectualidad moderna: La libertad de conciencia. … Lo que sostengo, lo que defiendo en este momento es que no debe ser, que no tiene razón de ser. El principio de la libertad de conciencia y el artículo 24 que nos dice que todo hombre es libre para profesar la religión y tener la creencia que quiera, ese es un principio liberal, es un principio ya no

30 *Ibidem*, p. 18.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

digo sólo de México, no digo del Congreso Constituyente, sino de todas las sociedades modernas que de tal o cual manera lo han consignado en todas las constituciones escritas.[31]

El C. Recio en su participación aclaró que algunos diputados han insistido en que las fracciones que el propuso para el artículo 24 se integren al artículo 129 lo cual no es posible ya que el artículo 129 no es de garantías individuales y que él busca que se consignen en el 24 como un derecho natural y se pueda pedir un amparo cuando se viole el precepto.

El diputado Recio también aseguró "no venimos a legislar aquí para los que puedan tomar precauciones; venimos a legislar para el pueblo mexicano que tiene un ochenta y cinco por ciento de analfabetos; para eso venimos a legislar… Me dirijo a una Asamblea de hombres conscientes, de hombres libres, perfectamente identificados con la causa. Pues bien, ustedes pueden votar conforme a su juicio y criterio, pero siempre seguiremos pensando nosotros, y la Historia hará justicia a este respecto, que los que sostengan el dictamen retardatario de la Comisión, serán lo mismo que ellos, retardatarios, y los que vengan a apoyar el voto particular serán los verdaderos liberales, anhelantes del progreso y engrandecimiento del pueblo mexicano. Quedan, pues, ustedes, en la disyuntiva.[32]

Después de las participaciones anteriores la Asamblea se pronunció por hacer una votación especial sobre el artículo 24 teniendo como resultado 93 votos por la afirmativa por 63 de la negativa.

Casi cerca de las 12 de la noche la asamblea acordó continuar con la discusión del artículo 129 al cual se le dio nuevamente lectura, y se presentó una adición para tomar en cuenta.

"Artículo 129...

"El matrimonio es un contrato civil disoluble...

"Los templos que se han destinado o destinaren al culto religioso y que sean propios de la nación, no podrán darse en arrendamiento, uso, explotación, administración, encargo o en cualquiera otra forma, directa o indirecta, a ministros de cualquier culto religioso o secta que reconozcan autoridad, jurisdicción o dependencia de alguna soberanía o poder extranjero, sean cuales fueren su naturaleza y persona o personas en quienes radiquen."

31 *Ibidem*, p. 21.

32 *Ibidem*, p. 24.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

"Querétaro de Arteaga, 27 de enero de 1917. - David Pastrana Jaimes. - Alfonso Mayorga. -Leopoldo Ruiz. - Crisóforo Aguirre. - Luis Espinosa. - A. Magallón. - C. Limón. - F. Lizardi. – Porfirio del Castillo. - Benito Ramírez G. - E. Recio José Rivera. - Alberto Terrones B."[33]

Continuando con la discusión del artículo 129 el C. González Galindo le dijo a la asamblea que él iba hablar sin temor a la censuras, a la excomunión, al infierno, y a la condenación externa y explicó que "No venimos a pedir que sea abolida la confesión pública, sino la confesión auricular, que se presta a grandes inmoralidades, que se presta a grandes crímenes, a grandes conspiraciones. Los mismos cristianos, los mismos católicos que sostienen la confesión auricular, están conformes en que anteriormente allá en la época de Cristo, no era sino una confesión pública. Después por no escandalizar los grandes crímenes de la Iglesia, fue auricular. Pues bien, ese secreto que lo tienen como un dogma, no es precisamente una práctica religiosa, no es precisamente un dogma de fe. Han cogido la confesión secreta para conspirar contra el Gobierno y contra las instituciones republicanas".[34]

Para concluir, el diputado González Galindo subrayó "Ya hemos arrebatado al clericalismo la niñez, con la votación del artículo 3º Ahora bien; ¿Por qué no lo hemos de arrebatar a la mujer? De la mujer se sirve para sus fines políticos; la mujer es el instrumento de la clerecía. La mujer es la que sirve de instrumento para los fines políticos de la Iglesia, y ¿Por qué no hemos de arrebatar a la mujer del confesionario, ya que le arrebatan el honor de su hogar, valiéndose de la confesión auricular? Nosotros debemos prohibir ese acto que se llama la confesión auricular, porque es una gran inmoralidad".[35]

El diputado Terrones quería hablar en pro del dictamen y debatir los argumentos de los que estuvieran en contra y como el orador anterior no atacó la escencia del dictamen declinó su participación.

El C. Pastrana Jaimes se inscribió para hablar en contra del dictamen por no haberlo comprendido bien. En lo que se refiere al matrimonio "es un contrato civil disoluble, todos los revolucionarios saben perfectamente bien que se ha expedido la ley que consigna el divorcio y es de todo punto indispensable elevar a precepto constitucional ese principio que es una de las principales causas

33 *Ibidem*, p. 28.

34 *Ibidem*, p. 30.

35 *Ibidem*, p. 31.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de la revolución constitucionalista. Si no se consigna aquí, no tendrá esa ley el vigor y a la fuerza que debe tener".[36]

El diputado José Alvarez manifestó que "el problema religioso ha desaparecido en México. Como bien lo ha dicho nuestro Primer Jefe, como bien lo conocemos todos nosotros, en México a nadie se persigue porque tenga tales o cuales creencias religiosas, la que más le agrade. El problema que tenemos en México, absolutamente político, es que el Clero católico apostólico romano, especialmente, y no porque deje de comprender que el clero protestante hubiera hecho lo mismo si hubiera tenido tiempo para desarrollarse ese clero, ha venido tratando de dominar la ciencia de la multitud inculta con objeto de proseguir sus operaciones: Yo tengo la convicción íntima, y me he podido convencer de ello, que la mayor parte de los clérigos no creen en lo que predican; en un ardid político para dominar, es una profesión como cualquiera otra, destinada no a la propaganda de sus ideas religiosas, sino a la conquista del Poder y a dominar por medio de las conciencias toda la política de una nación; ella tiende a enriquecerse, a dominar en política, y es por eso precisamente, señores, por lo que el problema que tenemos que estudiar es únicamente político".[37]

Palavicini pidió que si se va hacer una Constitución teológica, "vamos poniendo cuales cultos, porque no vamos a encontrar un mexicano que predique la religión de Confucio a los chinos residentes en México; que predique su culto a los japoneses, su religión a los griegos o a los rusos. ¿O vamos a suprimir la inmigración extranjera? Lo práctico, señores diputados, es precisar los cultos. Debería decirse: "En México, para ejercer el ministerio de los cultos católico o protestante, se necesita ser mexicano por nacimiento." Dejemos a los griegos que tengan su culto; dejemos a los rusos que tengan el suyo, y que tengan su culto los japoneses. Dice el dictamen que debe haber un encargado de cada templo, que éste sea responsable de lo que en él exista. Este artículo está mal redactado, pues precisamente aquí sí se necesita el requisito de mexicano para el encargo de los templos, porque son los sacerdotes extranjeros los que han robado nuestras iglesias y se han llevado los objetos de arte, todas las obras de arte, los cuadros y las esculturas".[38]

36 *Idem*

37 *Ibidem*, p. 34.

38 *Ibidem*, p. 40

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En su turno el diputado Múgica habló de los documentos que fueron extraídos de archivos mismos episcopales de los cuales presentó copias ya que los originales se encuentran en poder de la Primera Jefatura, y están certificados por notario de filiación netamente clerical.

"Uno de los documentos dice así: (Leyó.) Sus señorías han visto, este documento revela la inmoralidad del Clero en las prácticas religiosas y en su vida íntima, así como el tentáculo que tienen sobre la propiedad. Esta hacienda del Limón, es una hacienda muy importante del Estado de Michoacán que se compone de tres sitios de ganado mayor que tienen los tres climas dentro de la misma hacienda, el frío, el templado y el caliente, y se produce desde la caña de azúcar hasta productos propios de los climas fríos, y los dueños de esta hacienda estaban muy arruinados, de modo que ya verán ustedes que por alusión que hace aquí se trataba de algo de gran interés y muy especial para el Clero. Otro documento dice: (leyó) "Este Luis Arceo es el juez eclesiástico. En este pueblo de Saguayo no hay una familia donde no haya un fraile y ya ven ustedes cómo se portan los frailes de Saguayo con la propiedad ajena".

Otro documento dice: (leyó)[39] "yo quisiera que no olvidarais estos documentos, debemos grabarlos en el alma y salir de aquí con el propósito sincero y firme de no descansar hasta que no hagamos desaparecer al pequeño número de vampiros que tenemos en México, y hasta que nos consigamos exterminarlos, porque para mí, señores, lo confieso, que sería el ideal".[40]

La presidencia, por conducto de su secretaria, preguntó a la asamblea si el asunto se considera suficientemente discutido y se procedió a la votación nominal la cual se dijo que se daría a conocer al siguiente día por que en el salón había pocos diputados.

39 *Ibidem*, p. 46.

40 *Ibidem*, p. 47.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Cuadro comparado del artículo 24 Constitucional

Propuesta de proyecto	Dictamen	Constitución de 1917
Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley. "Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.	Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular siempre que no constituyan un delito o falta **penados** por la ley. **Todo** acto religioso de culto público, deberá celebrarse **precisamente dentro de los** templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad."	Artículo 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituyan un delito o falta **penados** por la ley. **Todo** acto religioso de culto público deberá celebrarse **precisamente dentro de los** templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

Votaron por la afirmativa del artículo 24 los ciudadanos diputados Adame, Aguilar Antonio, Aguirre Escobar, Alvarado, Arteaga, Avilés Uriel, Bolaños V., Bórquez, Bravo Izquierdo, Calderón, Cañete, Castañeda, Castañon, Castrejón, Cepeda Medrano, Cervantes Daniel, Cervera, Céspedes, Cravioto, Chapa, Dávila, Díaz Barriga, Dorador, Duplán, Dyer, Enríquez, Espeleta, Fajardo, Frausto, Frías, De la Fuente, Gómez Palacio, González Plutarco, Gutiérrez, Hernández, Ibarra, Ilizaliturri, Jiménez, Juarico, Labastida Izquierdo, De Leija, Limón, Lizardi, López Lisandro, Lozano, Machorro Narváez, Macías, Manrique, Manzano, Márquez Rafael, Martín del Campo, Martínez, Martínez Mendoza, Martí, Meade Fierro, Medina, Méndez, Mercado, Monzón, Moreno Bruno, Moreno Fernando, Múgica, Nafarrate, Navarro Gilberto M., O'Farrill, Ordorica, Palavicini, Pereira, Perusquía, Reynoso, Rivera, Rodiles, Rodríguez González, Roel Rojas, Román, Ross, Rouaix, De los Santos, Silva Herrera, Solares, Solórzano, Suárez, Tello, Ugarte, Valtierra, Verástegui, Villaseñor Adolfo, Villaseñor Aldegundo, Villaseñor Carlos, Villaseñor Jorge, Zavala Dionisio y Zepeda.

Votaron por la negativa los ciudadanos diputados Aguirre Amado, Aguirre Crisóforo, Alcázar, Alonzo Romero, Alvarez, Ancona Albertos, Andrade, Aranda, Avilés Cándido, Bandera y Mata, Cano, Castillo Porfirio del, Cedano, Cervantes Antonio, Dávalos Ornelas, Dinorín, Espinosa Bávara, Espinosa Francisco, Espinosa Luis, Ezquerro, Fernández Martínez, Garza, Giffard, Gómez José F., González Alberto M., González Galindo, González Torres, Gracidas, Guerrero, Guillén, Guzmán, Hidalgo, Jara, López Guerra, López Ignacio, López Lira, Magallón, Manjarrez, Martínez de Escobar, Martínez Solórzano, Mayorga, Navarro Luis T., Ocampo, Palma, Pastrana Jaimes, Payán, Pérez, Ramírez G., Ramírez Llaca, Ramírez Villarreal, Recio, De los Ríos, Rivera Cabrera, Rojano, Romero Flores, Rosales, Ruiz José P., Ruíz Leopoldo, Sánchez, Silva, Sosa, Tépal, Terrones B., De la Torre, Torrones, Truchuelo, Vega Sánchez, Victoria y Vidal.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Cuadro comparado del artículo 129 Constitucional

Propuesta de proyecto	Dictamen	Constitución de 1917
Artículo 129. Corresponde **exclusivamente** a los poderes federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. "El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden Civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.	Artículo 129. Corresponde a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquiera religión. El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y Autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley. La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten. Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos. Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento.	Artículo 130*.- Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquier religión. El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuya. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley. La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias. Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten. Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos. Para ejercer en los Estados Unidos Mexicanos el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Propuesta de proyecto	Dictamen	Constitución de 1917
	Los ministros de los cultos nunca podrán, en **una r**eunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto. Debe darse aviso, por ahora por el encargado de cada templo y diez vecinos más, a la autoridad municipal, de quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, el entrante y diez vecinos. La autoridad municipal, bajo la pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registros de los templos y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.	Los ministros de los cultos nunca podrán en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos de culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo y de los objetos pertenecientes al culto. **El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará,** desde luego, a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, de la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Propuesta de proyecto	Dictamen	Constitución de 1917
	"Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto. Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas, cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.	Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable; y la dispensa o trámite referidos serán nulos y traerán consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto. Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Propuesta de proyecto	Dictamen	Constitución de 1917
	No podrá heredar, por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título, un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado. **En cuanto a** los bienes muebles o inmuebles del Clero o de asociaciones religiosas, se regirán, para adquisición por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución. "Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado."	No podrá heredar por sí, ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título, un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa, o de fines religiosos, o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos por testamento de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tenga parentesco dentro del cuarto grado. Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas se regirán para **su** adquisición por particulares conforme al Artículo 27 de esta Constitución. Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Cuadro comparado de las Constituciones de 1957 y 1917 respecto de los artículos en que se encuentra presente la cuestión religiosa.

Constitución Política de la República Mexicana 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917
Artículo 3.- La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir.	Art. 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria
Artículo 5.- Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales, sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida, o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripción o destierro.	Art. 5o.- Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123
Artículo 24.- Ningún juicio criminal puede tener mas de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda abolida la práctica de absolver de la instancia.	Art. 24.- Todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley
	Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad
Artículo 27.- La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos en que ésta haya de verificarse.	Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Política de la República Mexicana 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917
	II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la Nación, representada por el Gobierno Federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la Nación
	III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Política de la República Mexicana 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917
Artículo 56.- Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado o Territorio que hace la elección, y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de elección popular.	Art. 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:
	VI.- No ser ministro de algún culto religioso
Artículo 77.- Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.	Art. 82.- Para ser Presidente se requiere:
	IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Política de la República Mexicana 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917
Artículo 123.- Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.	Art. 130.- Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera 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 La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituída en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Política de la República Mexicana 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917
	Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes de disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su propaganda, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Política de la República Mexicana 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917
	Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político No podrá heredar por sí ni por interpósita persona ni recibir por ningún título un ministro de cualquiera culto, un "inmueble", ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se regirán, para su adquisición, para particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución Los procesos por infracción a las anteriores bases, nunca serán vistos en jurado

Fuentes consultadas

Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, Debates Notables Artículos 24 Y 129 Constitucionales en Materia de Libertad de Cultos, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las revoluciones de México, http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/023.pdf

Decreto por el que se declara que cesa toda intervención del clero en los cementerios y camposantos, Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/_Decreto_por_el_que_se_declara_que_cesa_toda_intervencion_del_clero_en_los_cementerio_s_y_camposantos

Decreto por el que se declara que días deben tenerse como festivos y prohíbe la asistencia oficial a las funciones de la iglesia. Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/dias_festivos_y_prohibe_asistencia_oficial_iglesias

Decreto por el que quedan secularizados los hospitales y establecimientos de beneficencia, Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Decreto_por_el_que_quedan_secularizados_los_hospitales_y_establecimientos_de_beneficencia

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Decreto por el que se extinguen en toda la república las comunidades religiosas. Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Decreto_por_el_que_se_extinguen_en_toda_la_Republica_las_comunidades_religiosas

Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/302/1/images/LR_icomonfort29.pdf

Ley de nacionalización de los bienes eclesiásticos, Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Ley_de_Nacionalizacion_de_los_Bienes_Eclesiasticos

Ley de matrimonio civil, Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Ley_de_Matrimonio_Civil

Ley orgánica de registro civil, Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Ley_Organica_de_Registro_Civil

Ley sobre libertad de cultos, Disponible en Internet: http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Libertad_de_Cultos

Representación del Illmo. Sr. Obispo de Puebla pidiendo que se derogue el decreto sobre intervención de los bienes clesiásticos de aquella Diócesis, y contestación del Excmo. Sr. Ministro de Justicia. México. Impr. Vicente G. Torres, 1856. Disponible en Internet: http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/3Reforma/1856-Pel-Lafragua.html

Tamayo, Jorge L, *Selección y notas de Benito Juárez. Documentos, Discursos y Correspondencia,* Edición digital coordinada por Héctor Cuauhtémoc Hernández Silva. Versión electrónica para su consulta: Aurelio López López. CD editado por la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Primera edición electrónica. México, 2006.

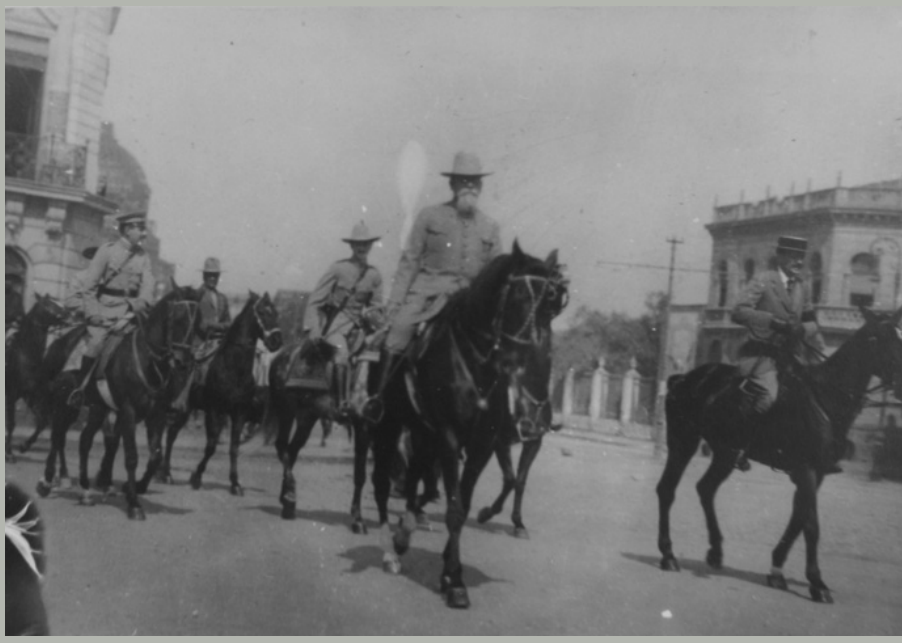
Villegas Revueltas, Silvestre. *Antología de textos. La Reforma y el Segundo Imperio. 1853-1867*. México, UNAM. 2008.

Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, Tomo I, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1857. Edición Facsimilar de la Cámara de Diputados, LIV Legislatura, Comité de Asuntos Editoriales, México, 1990.

Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857: extracto de todas sus sesiones y documentos parlamentarios de la época*. México. Imprenta de Ignacio Cumplido. 1857. Tomo 1.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/



El Primer Jefe acompañado por el Excmo. Ministro de España, Sr. Padilla Bell en un paseo a caballo

* Centro de Estudios de Historia de México Carso. Fondo José Mendoza. XXXI-1.6.1011.0001.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

División del poder público, su distribución y evolución en las Constituciones de 1857 y 1917

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández[1]

Introducción

Como señala Roberto Gargarella,[2] la sala de máquinas de una constitución se encuentra en las instituciones que crea para el ejercicio del poder político, de cuya idoneidad en la estructura y funcionamien-

1 Profesor e Investigador Visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Sociales y Económicas. Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del INAP y de la Facultad de Derecho de la Universidad Insurgentes, Plantel Tlalpan.

2 Cfr.: *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010).*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

to depende en buena medida la realización de los derechos sociales que dicha Constitución se proponga materializar y de los derechos individuales que igualmente reconozca. Gargarella estudia entonces el contexto socio-histórico y político de las constituciones latinoamericanas, pero sin entrar al estudio puntual de las diferentes maneras en que cada una de ellas ha organizado el ejercicio del poder; no se trata, pues, de un estudio comparado de instituciones y procedimientos constitucionales sino de una reflexión teórica sobre los mismos. Aquí, en cambio, intentaré un estudio comparado del detalle organizacional de dos Constituciones federales mexicanas.

En dicho diseño organizacional de las Constituciones latinoamericanas y nacionales el principio de división de poderes es un elemento central, por lo que resulta obligado dar seguimiento a la evolución del concepto mismo desde sus orígenes hasta etapas recientes. Desde luego que éste no es el único concepto que forma parte del conjunto de las decisiones fundamentales que contiene un texto constitucional. Una referencia a las mismas resulta también necesario y útil, aunque desde luego nos detendremos en las diferentes vertientes que involucra el de la división de poderes.

Esto nos permitirá entrar al análisis de la materialización del concepto de división de poderes y su evolución en cada una de las dos Constituciones que han definido el rumbo de la vida institucional de México por más de siglo y medio. Aprovecharemos al efecto la herramienta conceptual construida previamente, así como el contexto socio-histórico y político de cada texto fundamental.

Un aspecto organizacional distingue de manera esencial a ambas Constituciones mexicanas en el texto original de cada una: el Poder Legislativo depositado inicialmente en una sola Cámara en 1857 y en dos Cámaras en 1917. Las reformas constitucionales de 1874 volvieron al bicameralismo de las Constituciones anteriores de 1824,[3] 1836[4] y 1843[5] —aun cuando estas dos últimas establecieron un régimen unitario y se supone como teoría constitucional desde los orígenes de la Constitución Americana, que el Senado representa a los Estados de la Unión Federal.— La Constitución de Apatzingán,[6] de 1814, también había establecido una sola Cámara para el ejercicio del Poder Legislativo.

3 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824.

4 Leyes Constitucionales, de 29 de diciembre de 1836.

5 Bases de Organización Política de la República Mexicana, de 12 de junio de 1843.

6 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana sancionada en Apatzingán a 22 de octubre de 1814.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El análisis comparado de ambas Constituciones nos conduce de manera natural hacia escenarios de futuro en las tendencias del constitucionalismo contemporáneo, no sin antes atisbar hacia los modelos democráticos en que se enmarcan.

Arend Lijphart[7] se ha referido a los modelos democráticos mayoritario y consensual, cuyos prototipos son el Reino Unido, de una parte, y Suiza y Bélgica, de otra; modelos a los cuales atribuye las siguientes características después de haber analizado su funcionamiento en 36 países. En el Reino Unido: concentración del poder ejecutivo en gabinetes de un solo partido y de mayoría escasa; predominio del gabinete; sistema bipartidista; sistema de elecciones mayoritario y no proporcional; pluralismo de grupos de interés; gobierno unitario y centralizado; concentración del poder legislativo en una legislatura unicameral; flexibilidad constitucional; ausencia de revisión judicial; y un banco central controlado por el ejecutivo.

En tanto que en Suiza y Bélgica: división del poder ejecutivo en gabinetes de amplia coalición; equilibrio de poder entre el ejecutivo y el legislativo; sistema multipartidista; representación proporcional; corporatismo de los grupos de interés; gobierno federal y descentralizado; bicameralismo fuerte; rigidez constitucional; revisión judicial; independencia del banco central.

En un reciente seminario internacional,[8] se constataron las siguientes tendencias del constitucionalismo contemporáneo, que entrañan al mismo tiempo sus respectivos retos: constitucionalismo de los derechos; inclusión de cosmovisiones distintas a la liberal; Constitución como límite al poder; separación de poderes; dimensión internacional: supraestatalidad, apertura, convencionalidad; y otros desafíos para el constitucionalismo del siglo XXI: superar la idea de ciudadanía como atributo para otorgar derechos (el caso de los migrantes); el uso de nuevas tecnologías para restringir derechos; la protesta social y su regulación; seguridad y libertad en un mundo de terrorismo global; así como que el constitucionalismo y las Constituciones se alejan de las personas, la complejidad de los textos impide a los ciudadanos conocerlos (por cierto, el *Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México* es un buen ejemplo de dicha afirmación).

El *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional* para la elección de las cámaras bajas analiza los sistemas electorales mayoritarios, los de semi-representación proporcional y los de representación proporcional. Las cámaras altas, por su parte, señala, en ocasiones son parcialmente electas, indi-

7 Cfr.: *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países.*

8 Consultar.: *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

rectamente elegidas o no electas. En su momento me referiré a la elección de senadores en el caso de México y su transformación.

La evolución de las dos Constituciones en estudio comparado, nos permite constatar la dimensión democrática de sus cambios. Por razón natural, de mayor atractivo e interés prospectivo la evolución de la Constitución vigente.

Conceptos básicos para el análisis

Jorge Carpizo, en *La Constitución Mexicana de 1917*,[9] recuerda que Carlos Schmitt se encuentra al origen de la teoría de las decisiones fundamentales de un orden jurídico, quien al analizar la Constitución de Weimar dedujo que sus decisiones fundamentales se encontraban en el principio de soberanía, para permitir que Alemania fuese una república, democrática y federal; en la idea de representación y en la decisión a favor del estado burgués de Derecho con dos principios: derechos fundamentales y división de poderes.

Se entiende, por lo tanto, que las decisiones fundamentales son los principios rectores del orden jurídico, los que definen su ser, la esencia misma del derecho. Pues si alguno de ellos desaparece ese derecho se fractura, pero si es otro tipo de norma la que es suprimida, dicho orden jurídico no cambia esencialmente. Carpizo encuentra que en México hay cuatro primeras decisiones fundamentales: soberanía, representación, derechos humanos y división de poderes, a las que en seguida agrega: sistema federal, supremacía del Estado sobre la Iglesia y juicio de amparo.

Propone desde luego una división de las decisiones fundamentales en materiales y formales. Entre las primeras incluye soberanía, derechos humanos, sistema representativo y supremacía del poder civil sobre la Iglesia. En tanto que considera decisiones formales: división de poderes, federalismo y juicio de amparo.

El concepto de división de poderes tiene una larga tradición que arranca del ejercicio del poder en la antigüedad clásica en Grecia y en Roma, así como de la reflexión teórica sobre el mismo realizada por sus pensadores más connotados. En las diversas etapas de la historia del pensamiento político, de la materialización del poder y su estudio han dado cuenta nuevos pensadores. En todos los casos, reflexión teórica y ejercicio práctico se han retroalimentado.

M. J. C. Vile, en *Constitucionalismo y separación de poderes*, señala que desde la fundación de la doctrina ha habido "una conexión esencial entre la noción

9 Cfr.: Editorial Porrúa, décima primera edición, 1998, p. 120-123.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

del Estado regido por leyes y el concepto de las funciones el Estado", y que "la noción del Estado regido por leyes presupone al menos dos operaciones diferenciadas: la creación de las leyes y su puesta en ejecución."[10]

Asocia, entre muchos otros, a los siguientes autores en las diferentes etapas de reflexión y análisis sobre la división de poderes: Platón, Aristóteles, Polibio, Marsilio de Padua, Tomás de Aquino, John Locke, Montesquieu, Bodino, Blackstone, Jeremy Bentham, John Adams, James Madison, Benjamin Constan, Walter Bagehot, Woodrow Wilson, Robert A. Dhal -a los cuales habría que agregar al propio Vile-. Pero, igualmente, asocia como lo hacen otros autores la división de poderes a la forma de gobierno parlamentario, presidencial o semipresidencial, como elemento indispensable del análisis de la misma en el constitucionalismo contemporáneo.

Maurice Duverger, por ejemplo, en su libro *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, ni siquiera dedica un capítulo al estudio de la división de poderes, pero es puntual en la descripción de las instituciones del parlamentarismo, del presidencialismo y del semipresidencialismo en las democracias liberales, los regímenes autoritarios capitalistas, las dictaduras socialistas, el régimen político español y los regímenes políticos iberoamericanos, para mostrar el funcionamiento de dicho principio.

Acudo, desde luego, para mejor comprensión del concepto, a la cita directa de algunos autores clásicos frecuentemente citados, pero poco leídos a no ser de manera indirecta. Aristóteles, en la *Política,*[11] escribió:

> Son tres los elementos de todos los regímenes sobre los que debe meditar el buen legislador lo adecuado para cada régimen. Si ésos están bien dispuestos, el régimen estará bien dispuesto, y los gobiernos basarán sus diferencias en las diferencias que presente cada uno de estos elementos. De esos tres elementos una pregunta es cuál es el que delibera sobre los asuntos públicos; la segunda, la que concierne a las magistraturas (o sea, cuáles conviene que haya, en qué asuntos deben tener competencia y cómo ha de ser su elección); y la tercera, qué elemento es el que se encarga de la administración de justicia.
>
> El órgano deliberativo tiene autoridad sobre la guerra y la paz, sobre las alianzas y su ruptura, sobre las leyes, sobre las penas de muerte, de destierro y de confiscación, y sobre la elección de magistrados y la rendición de cuentas. Y necesariamente o se confían a todos los ciudadanos todas esas decisiones o a unos cuantos todas, por ejemplo, a un solo magistrado o a varios, o a diferentes decisiones, o algunas de ellas a todos y otras a unos cuantos.

10 M. J. C. Vile, *op. cit.*, p. 23.

11 Editorial Tecnos, p. 287.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En *El Príncipe,*[12] Maquiavelo se refiere así a los secretarios del príncipe:

> No es punto carente de importancia la elección de los ministros, que será buena o mala según la cordura del príncipe. La primera opinión que se tiene del juicio de un príncipe se funda en los hombres que lo rodean: si son capaces y fieles, podrá reputársele por sabio, pues supo hallarlos capaces y mantenerlos fieles; pero cuando no lo son, no podrá considerarse prudente a un príncipe que el primer error que comete lo comete en esta elección.

Sin tener ni remotamente la popularidad de *El Príncipe*, se ha escrito que los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* es la obra de teoría política más ambiciosa de Maquiavelo, en la que igualmente parte de la observación de la realidad. En el caso de la división de poderes, Elisur Arteaga Nava en *Derecho Constitucional* sostiene que Maquiavelo fue el único en considerar la realidad, "él encontró que el poder se ha dividido con fines pragmáticos, muy alejados de esos puramente teóricos que expusieron Locke y Montesquieu,"[13] para lo cual cita el siguiente párrafo de *De principatibus*:

> Entre los reinos bien ordenados y gobernados en nuestros tiempos está el de Francia; en él encuentran infinitas instituciones buenas, de las que depende la libertad y seguridad del rey; la primera de ellas es el parlamento y su autoridad. Porque quien ordenó aquel reino, conociendo las ambiciones de los poderosos y su insolencia, juzgando que era necesario un freno en la boca que los contuviese, y, por otra parte, conociendo el odio del pueblo contra los grandes, fundado en el temor, y queriendo asegurárselos, no quiso que eso quedase al cuidado particular del rey, para quitarle aquel peso odioso que pudiese tener con los grandes al favorecer al pueblo, y con el pueblo al favorecer a los grandes; y por ello instituyó un tercer juez, que fuese el que, sin carga para el rey, reprimiese a los grandes y favoreciese a los pequeños. No pudo ser este orden mejor ni más prudente, ni haber mejor razón para la seguridad del rey y del reino. De aquí puede extraerse una observación notable: que los príncipes deben hacer suministrar las cosas odiosas a otros, y las gracias a sí mismos.

En Inglaterra, el largo recorrido por arrancar al rey absoluto las libertades para el pueblo, se inicia con la Carta Magna obtenida del rey Juan I de Inglaterra, conocido como Juan sin Tierra, por los barones cuando se establece en 1215 que: "Ningún hombre libre será puesto en prisión, desterrado o muerto, si no es por un juicio legal de sus pares y conforme a la ley del país". Años más tarde, durante el reinado de Jacobo I, el Justicia Mayor del Reino, Lord Eduardo Coke,

12 Editorial Porrúa, Novena edición, p. 41.

13 Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, pp. 33 y 34.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

se opuso a que el rey fallara en cualquier causa fuera del conocimiento de los jueces ordinarios y señaló que si bien el rey no estaba sometido a ningún hombre, si estaba "bajo Dios y la ley". De la supremacía absoluta de la ley pregonada por Coke, se transitó del absolutismo del rey al absolutismo parlamentario y al gobierno republicano de Oliverio Cromwell, *Lord Protector*, de cuyo "Instrumento de Gobierno" —estatuto en el que buscó armonizar el poder que hace la ley y el que la ejecuta—, encontró Locke la inspiración y el ejemplo más cercano para su teoría de la división de poderes.[14]

Locke dedica el capítulo XII de su *Ensayo sobre el Gobierno Civil,*[15] al estudio de "Los poderes legislativo, ejecutivo y federativo de la república", en la forma siguiente:

> …… Así, pues, en las repúblicas bien ordenadas, donde el bien del conjunto es considerado como se debe, el poder legislativo se halla en manos de diversas personas, las cuales, debidamente reunidas, gozan de por sí, o conjuntamente con otras, el poder de hacer las leyes; mas hechas éstas, de nuevo se superan y sujetos quedan a las leyes que hicieran ellos mismos; lo cual es otro vínculo estrecho que les induce a cuidar hacerlas por el bien público.
>
> 144. Pero por disponer las leyes hechas de una vez y en brevísimo tiempo, de fuerza constante y duradera, y necesitar de perpetua ejecución o de especiales servicios, menester será que exista un poder ininterrumpido que atienda a la ejecución de las leyes en vigencia, y esté en fuerza permanente. Así acaece que aparezca a menudo separados el poder legislativo y el ejecutivo.
>
> 145. Otro poder existe en cada república, al que pudiera llamarse natural, porque es el que corresponde al poder que cada hombre naturalmente tuvo antes de entrar en sociedad. Porque aunque en una república sean sus miembros personas distintas, todavía, cada cual relativamente al vecino, y como tales le gobiernen las leyes de la sociedad, con todo, con referencia al resto de la humanidad forman un solo cuerpo, exactamente como cada uno de sus miembros se hallaba cuando en estado de naturaleza convivía con el resto de los hombres; de suerte que las contiendas sucesivas entre cualquier hombre de la sociedad con los que estuvieren fuera de ella se hallan a cargo del público, y un agravio causado a un miembro de este cuerpo compromete a los demás en su reparación. De suerte que, así considerada, toda la comunidad no es más que un cuerpo en estado de naturaleza con respecto a los demás estados a personas no pertenecientes a ella.
>
> 146. Tal facultad, pues, contiene el poder de paz y guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal república; y

14 *Cfr.: Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, pp. 213-214.*

15 Editorial Porrúa, Séptima edición, p. 87 y siguientes.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> puede llamársela federativa si de ello se gustare. Mientras la esencia sea comprendida, me será indiferente el nombre.
>
> 147. Estos dos poderes, ejecutivo y federativo, aun siendo realmente distintos en sí mismos porque el uno comprende la ejecución de las leyes interiores de la sociedad sobre sus partes, y el otro el manejo de la seguridad de intereses públicos en el exterior, con la consideración de cuanto pudiere favorecerles o perjudicarles, se hallan, sin embargo, casi siempre unidos.

En el *Libro XI. De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la constitución*, correspondiente a la Segunda Parte *Del Espíritu de las Leyes,*[16] Montesquieu se refiere a la división de poderes mediante el *Capítulo 16. Del poder legislativo en la República romana*; el *Capítulo 17. Del poder ejecutivo en la mencionada República*; y el *Capítulo 18. Del poder judicial en el gobierno de Roma*, de la siguiente forma:

> ….. Cuando el pueblo se reunía por curias o por centurias, se componía de senadores, de patricios y de plebeyos. En sus disputas, los plebeyos consiguieron el poder de dictar leyes ellos solos, sin los patricios y sin el Senado, leyes que le llamaron plebiscitos; los comicios en que se dictaron se denominaron comicios por tribus. De esta forma se dieron casos en que los patricios no participaron en el poder legislativo, siendo sometidos al poder legislativo de otro cuerpo del Estado, lo que supuso la aniquilación de la libertad.
>
> ……..
>
> Si el pueblo tuvo gran celo de su poder legislativo, lo tuvo menos de su poder ejecutivo, dejándolo casi por entero al Senado y a los cónsules, y reservándose tan solo el derecho de elegir a los magistrados y de confirmar las actas del Senado y de los generales…. La participación en el poder ejecutivo de que gozaba el Senado era tan grande, que Polibio dice que todos los extranjeros pensaban que Roma era una aristocracia.
>
> ……
>
> El poder judicial residía en el pueblo, en el Senado, en los magistrados y en ciertos jueces.

En la serie de artículos sobre la Constitución americana de 1787, Madison escribió en *El federalista:*[17]

> La acumulación de todos los poderes, legislativos, ejecutivos y judiciales, en las mismas manos, sean éstas de uno, de pocos o de muchos, hereditarias, auto-

16 Alianza Editorial, pp. 203-238.

17 Fondo de Cultura Económica, Sexta reimpresión 1998, pp. 204-205.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> nombradas o electivas, puede decirse con exactitud que constituye la definición misma de la tiranía.

Más aún, en el artículo 16 de la Declaración de los *Derechos del Hombre y del Ciudadano*, la Asamblea Constituyente de Francia estableció en 1789:

> Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución.[18]

Alexis de Tocqueville, en 1835, en *La Democracia en América*, describió el principio de división de poderes en la Constitución americana así:[19]

> Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal y se declaró que todo lo que no estaba comprendido en la definición caía en las atribuciones del gobierno de los Estados.
>
> El principio de la independencia de los Estados triunfó en la formación del Senado y el dogma de la soberanía nacional, en la composición de la Cámara de representantes.
>
> El Senado no difiere solamente de la otra Cámara por el principio mismo de la representación, sino también por el modo de la elección, por la duración del mandato y por la diversidad de sus atribuciones.
>
> Los legisladores norteamericanos tenían una tarea difícil de desempeñar: querían crear un poder ejecutivo que dependiese de la mayoría y que, sin embargo, fuera bastante fuerte por sí mismo para obrar con libertad en su esfera.
>
> Los legisladores de la Unión reconocieron que el poder ejecutivo no podría desempeñar digna y útilmente su tarea, si no le daban más estabilidad y más fuerza que la que le habían concedido en los Estados particulares.
>
> Se hizo del presidente el único y solo representante del poder ejecutivo de la Unión… En el ejercicio del poder ejecutivo, el presidente de los Estados Unidos está constitucionalmente sometido a una vigilancia celosa.
>
> Las instituciones judiciales ejercen gran influencia sobre el destino de los angloamericanos; ocupan un lugar muy importante entre las instituciones políticas propiamente dichas.
>
> Los legisladores de Norteamérica convinieron en crear un poder judicial federal, para aplicar las leyes de la Unión y decidir ciertas cuestiones de interés general, que fueron definidas de antemano con cuidado…. Todo el poder judicial de la Unión fue concentrado en un solo tribunal, llamado la Corte Suprema de los Estados Unidos.

18 Fuente: *Les Constitutions de la France*, p. 26.

19 Tocqueville, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, pp. 117-163.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

De los estudios nacionales recientes sobre el tema me refiero ahora a *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, de Pedro Salazar,[20] cuando afirma que la primera condición para que exista una constitución en sentido moderno, es el gobierno de las leyes con garantía de los derechos, para señalar como segunda columna vertebral del Estado constitucional la separación o división de poderes. Advierte entonces que:

> De la separación de los poderes es posible desprender dos principios característicos del Estado constitucional: el principio de legalidad y el principio de imparcialidad. El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial: tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. El primero confirma la supremacía de la ley y el segundo garantiza su aplicación efectiva.[21]

Gargarella afirma que la "sala de máquinas" de la Constitución es "el área de la Constitución en la que se define cómo va a ser el proceso de toma de decisiones democrático."[22] Si continuamos con la metáfora podríamos agregar que la puerta de acceso o la bóveda que contiene la sala de máquinas es el principio de división de poderes. Muchos años atrás, Emilio Rabasa escribió en *La Constitución y la Dictadura*[23] que "justamente en la función armónica de los departamentos que crea la Constitución, está el secreto de la estabilidad del gobierno, la garantía de las libertades y la base de la tranquilidad y la prosperidad de la nación", es decir —es mi interpretación de lo escrito por Rabasa—, en la "sala de máquinas" gobernada por el principio de división de poderes.

Miguel Alejandro López Olvera y Baltazar Pahuamba Rosas, en su libro Nuevos paradigmas constitucionales[24] aportan una metodología de análisis que me servirá de base para el análisis comparativo de las dos Constituciones nacionales nuestras, la de 1857 y la de 1917. Los autores ahora en cita proponen:

> El funcionamiento del principio de la división de poderes, también denominado división de funciones o división de competencias, se puede identificar de cinco modos diferentes en el sistema jurídico mexicano:

20 Fondo de Cultura Económica, Tercera reimpresión 2013.

21 Salazar, *op.cit.*, p. 89.

22 Gargarella, *op. cit.*, p. 333.

23 P. 189.

24 Espress, p. 47.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

1. Permite apreciar la división entre el poder constituyente y los poderes constituidos.
2. La clásica división tripartita entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
3. Sirve de equilibrio entre los diferentes poderes y órganos del Estado, y ha creado un sistema de pesos y contrapesos.
4. Divide las diferentes funciones entre los poderes tradicionales y los nuevos órganos constitucionales autónomos.
5. Divide los tres ámbitos competenciales del gobierno: el federal, el local y el municipal.

En consecuencia, los indicadores de la comparación que inicio son los siguientes: cláusula federal; ámbitos competenciales federal, local y municipal; reforma de la Constitución; división tripartita de poderes y funciones; integración de los tres poderes; supervisión y vigilancia recíproca; colaboración intergubernamental; y nuevos poderes u órganos en la evolución de cada constitución. Las circunstancias actuales de la Constitución vigente me condujeron la inclusión de nuevos indicadores sólo para ésta.

Se trata de la ineludible cita expresa y puntual, o bien del resumen, de porciones normativas de ambas Constituciones cuando corresponden al indicador seleccionado; desde luego no es exhaustiva pero sí ampliamente representativa. Es un ejercicio que a veces se demerita aunque, con mayor asiduidad de la supuesta, en el mejor de los casos se tenga la idea pero se desconozca el detalle.

División del poder público en la Constitución de 1857, su distribución y evolución

Cláusula federal

La primera regla de la división de poderes, es decir, de competencias entre el orden federal de gobierno y el orden local, los Estados de la República, estuvo señalada por el artículo 117 de la Constitución de 1857:

> Art. 117. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados (sic).

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Es una fórmula que limita de manera expresa las facultades de la Federación, toda vez que las restringe a las expresamente señaladas en el texto constitucional.

Ámbitos competenciales federal, local y municipal

El artículo 72 constitucional estableció la facultad del Congreso (unicameral) para admitir nuevos Estados o Territorios; erigir los Territorios en Estados; formar nuevos Estados; arreglar los límites de los Estados; cambiar la residencia de los poderes: el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios; aprobar el presupuesto de gastos; dar bases para la celebración de empréstitos; expedir aranceles comerciales; establecer la legislación mercantil; crear y suprimir empleos públicos; ratificar nombramientos; aprobar tratados, convenios o convenciones diplomáticas; declarar la guerra; reglamentar la expedición de patentes; leyes sobre presas de mar y tierra; regular el derecho marítimo; conceder o negar la entrada de tropas extranjeras; permitir la salida de tropas nacionales; levantar y sostener el ejército y la armada; reglamentar la guardia nacional; dar su consentimiento para que el ejecutivo pueda disponer la guardia nacional; dictar leyes sobre naturalización, colonización y ciudadanía; ídem sobre vías generales de comunicación, postas y correos; para regular casas de moneda, el valor de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesos y medidas; enajenar y ocupar de terrenos baldíos; conceder amnistías; conceder premios o recompensas por servicios eminentes prestados a la Patria o a la humanidad, y privilegios a los inventores o perfeccionadores de alguna mejora; para prorrogar el periodo de sesiones: para formar su reglamento interior; para nombrar y remover a los empleados de su secretaría y de la Contaduría Mayor; para expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las demás concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

El Título V, *De los Estados de la Federación*, en los artículos 109 a 116, estableció obligaciones, facultades, prohibiciones y formas de colaboración y coordinación. Me referiré a las dos primeras, pues las siguientes las ubico en el acápite correspondiente de esta contribución. De los artículos 109 a 112, se establece la obligación de los Estados de adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; la posibilidad de arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites pero con la aprobación del Congreso de la Unión; así como la prohibición de: celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado (excepto los Estados fronterizos para la guerra ofensiva o defensiva contra los bárbaros); expedir patentes de corso; acuñar moneda, emitir papel mo-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

neda, ni papel sellado; establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puerto; imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones; tener tropa permanente ni buques de guerra; hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera (excepto en los casos de invasión o peligro inminente que no admita demora, de los que se daría cuenta inmediata al Presidente de la República).

El artículo 85 estableció las siguientes facultades y obligaciones del Presidente de la República: promulgar y ejecutar las leyes que expidiera el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia (facultad reglamentaria); nombrar y remover a los secretarios el despacho y demás empleados de la Unión; nombrar con aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente a ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, así como a determinados oficiales del ejército y armada nacional y empleados superiores de Hacienda; nombrar a los demás oficiales el ejército y armada, con arreglo a las leyes; disponer de la fuerza armada; disponer de la guardia nacional; declarar la guerra previa ley del Congreso de la Unión; conceder atentes; dirigir negociaciones diplomáticas y recibir ministros extranjeros; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; facilitar auxilios al Poder Judicial para el ejercicio de sus funciones; habilitar puertos, aduanas fronterizas y marítimas; conceder indultos a reos sentenciados por delitos federales.

A los tribunales de la Federación correspondía conocer: de todas las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; de las que versaran sobre el derecho marítimo; de aquellas en las que la Federación fuere parte; de las que se suscitasen entre dos o más Estados o entre uno y los vecinos de otro; de las orden civil o criminal suscitadas a consecuencia de tratados internacionales; de los casos concernientes a agentes diplomáticos y cónsules.

Ni el texto original ni sus reformas posteriores regularon el gobierno y la administración municipal.

Reforma de la Constitución

La reforma de la Constitución estuvo prevista de la siguiente forma:

> Art. 127. La presente Constitución puede ser adicionada ó reformada. Para que las adiciones ó reformas lleguen á ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas ó adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cóm-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

puto de los votos e las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas (sic).

División de poderes

En su Título III *De la división de poderes*, quedó establecido:

Artículo 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó más de estos poderes en una persona ó corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo (sic).

Integración de los tres poderes federales
Poder Legislativo Federal

La integración del Poder Legislativo fue regulada de la siguiente forma:

Art. 51. Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

Art. 52. El Congreso de la Unión se compondrá de representantes, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

Art. 55. La elección para diputados será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Poder Ejecutivo Federal

En tanto que la del Poder Ejecutivo:

Art. 75. Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Art. 76. La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 73. Durante los recesos del Congreso de la Unión, habrá una diputación permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, que nombrará el congreso la víspera de la clausura de sus sesiones.

Poder Judicial Federal

En el Poder Judicial, por su parte, fue establecida la elección popular indirecta en primer grado de los ministros, del fiscal y del procurador general, de la manera siguiente:

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Art. 90. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.

Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

Art. 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, á juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Controversia constitucional

Se establece el procedimiento de controversia constitucional:

Art. 98. Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

Supervisión y vigilancia recíproca

Me refiero a los procedimientos constitucionales a mi juicio más importantes al efecto:

Art. 63. A la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente de la Unión, y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales.

Art. 72. El Congreso tiene facultad: VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos dela federación que anualmente debe presentarle el Ejecutivo, e imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo;

El control del ejercicio del gasto público ejercido por los poderes federales, a través de la Cuenta Pública, no fue regulado de manera expresa y puntual, salvo de la manera indirecta que ya hemos visto, mediante la atribución del Congreso para el libre nombramiento y remoción de los empleados de la Contaduría Mayor.

Para ese momento, para efecto de supervisión y vigilancia el procedimiento más importante de todos en mi opinión fue el juicio de amparo, regulado así:

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Artículo 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

Colaboración intergubernamental

Desde luego, la ratificación del Congreso de la Unión de los nombramientos sometidos a su consideración por el Ejecutivo federal que ya se han señalado, así como el auxilio al Poder Judicial por parte del Ejecutivo.

En el caso de los Estados de la Federación: la obligación de entregar sin demora los criminales de otros Estados a la autoridad que los reclame; la de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales; la de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros, así como el deber de los poderes de la Unión de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior.

Nuevos poderes u órganos en la evolución de la Constitución de 1857

Inmediatamente después de restaurada la República una vez vencido el imperio de Maximiliano y de reinstalarse el gobierno en la Ciudad de México, el presidente Benito Juárez expidió la convocatoria para la elección de los poderes federales, solicitando a los electores autorizar al siguiente Congreso de la Unión a adicionar y reformar la Constitución sin necesidad de observar los requisitos establecidos en el artículo 127 de la Constitución Federal para modificarla, a efecto de depositar el poder legislativo en dos cámaras y otras medidas para equilibrar la relación entre ejecutivo y legislativo; sin embargo, el presidente Juárez no pudo obtener dicha aprobación. Algunas reformas las pudo lograr mediante el uso de facultades extraordinarias y otras con el procedimiento constitucional del artículo 72, fracción 3ª, para crear los Estados de Hidalgo y Morelos. Pero fue hasta después de su muerte, cuando el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada logró la restauración del Senado con las adiciones y reformas de 13 de noviembre de 1874.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Senado se compuso a partir de entonces de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal; la elección de senadores sería indirecta en primer grado.

Después del triunfo del Plan de Tuxtepec, las reformas del 5 de mayo de 1878 prohibieron la reelección presidencial para el periodo inmediato.[25] La reforma del 21 de octubre de 1887 permitió la reelección presidencial para el periodo constitucional inmediato, pero quedando inhábil para ocupar la presidencia por nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años. La reforma del 20 de diciembre de 1890 solamente estableció que el Presidente entraría a ejercer sus funciones el 1º de diciembre y duraría en su encargo cuatro años.

Destaco igualmente las reformas del 22 de mayo de 1900 para modificar la integración de la Suprema Corte que ahora tendría quince ministros,[26] y el Ministerio Público y el Procurador General que habría de presidirlo serían a partir de entonces nombrados por el Ejecutivo, hasta los cambios recientes.

Las reformas del 31 de octubre de 1901 dieron facultad al Congreso de la Unión para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios.

Las reformas del 6 de mayo de 1904 restablecieron la Vicepresidencia de la República y ampliaron el periodo presidencial a seis años.

Ciertamente hubo otras reformas de la Constitución de 1857, pero las que resaltan para efecto de los temas en estudio son las señaladas.

División del poder público en la Constitución de 1917, su distribución y evolución

Cláusula federal

La cláusula federal es mantenida:

> Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

25 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "Derecho electoral y presidencialismo durante el gobierno de Porfirio Díaz", publicado en: *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, pp. 159-172.

26 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "La transformación del Poder Judicial en el marco de la Constitución Mexicana", publicado en: *Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016). Prólogo Dr. César Camacho*, pp. 360-374.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Ámbitos competenciales federal, local y municipal

Las limitaciones de la fórmula conocida como cláusula federal explican las numerosas adiciones y reformas al artículo 73 constitucional que establece las facultades del Congreso de la Unión. De esta manera se han ampliado las competencias federales que han llegado actualmente a propiciar incluso leyes nacionales aplicables en todo el territorio sin intervención alguna de los Estados y la Ciudad de México, así como de leyes generales que establecen las bases de la legislación local.

El artículo 115 estableció la elección popular directa de los ayuntamientos, sin permitir autoridad intermedia entre éste y los gobernadores. Señaló además que los municipios administrarían libremente su hacienda y que tendrían personalidad jurídica.

El artículo 116 se limitó a establecer que los Estados podían arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites pero con la aprobación del Congreso de la Unión. En 1987,[27] este texto fue trasladado al artículo 46 y se inició una serie de trece modificaciones para llegar a su estructura actual de nueve fracciones que regulan puntualmente el gobierno de los Estados.

Reforma de la Constitución

También fue mantenido el procedimiento de reforma constitucional, aunque ahora con un congreso bicameral, como había quedado integrado desde la reforma de 1874:

> Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

División de poderes

En su Título Tercero, Capítulo I, *De la División de Poderes*, se reiteró:

27 DOF de 17 de marzo de 1987.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Art. 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.

Integración de los poderes federales

Poder Legislativo

La composición del Poder Legislativo, como ya se ha señalado, se mantuvo bicameral:

Art. 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.

Art. 53. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Art. 54. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Art. 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Art. 57. Por cada senador propietario se elegirá un suplente.

Art. 58. Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

Art. 78. Durante el receso del Congreso habrá una Comisión Permanente compuesta de veintinueve miembros, de los que quince serán diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones.

Adelanto aquí el comentario sobre la evolución de los sistemas electorales para la elección de los diputados que transitó de la elección popular indirecta en primer grado en 1857 a la directa en 1917, y del principio de mayoría relativa en ambas al sistema mixto con dominante mayoritario actual. La elección de los senadores, por su parte, a partir de la restauración del Senado en 1874, transitó igualmente hasta el sistema complejo actual con 64 senadores electos por el

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

principio de mayoría relativa, 32 por el de primera minoría y 32 por el de representación proporcional.

Poder Ejecutivo Federal

Respecto del Poder Ejecutivo, se inicia y mantiene la elección popular directa:

> Art. 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".
>
> Art. 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.
>
> Art. 83. El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.
>
> .....

Ahora se escucha con frecuencia e incluso se han presentado iniciativa de reforma para establecer la segunda vuelta en la elección presidencial. Hace algunos años, en el Estado de la San Luis Potosí se adoptó en la Constitución local la segunda vuelta para la elección de autoridades municipales, pero en poco tiempo se dio marcha atrás. Ciertamente es distinto el escenario de una elección presidencial, pero aún electo por mayoría absoluta después de una segunda vuelta poco margen de acción gubernamental le queda a un presidente sin mayoría en ambas Cámaras.

Poder Judicial Federal

Por cuanto al Poder Judicial de la Federación, se estableció la elección indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propuesta de las legislaturas de los Estados:

> Art. 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia y en Tribunales de Circuito y de Distrito cuyo número y atribuciones fijará la ley. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once ministros y funcionará siempre en tribunal pleno, siendo sus audiencias públicas, excepción hecha de los casos en que la moral o el interés público así lo exigiesen, debiendo celebrar sus sesiones en los periodo y términos que establezca la ley. Para que haya sesión en la Corte se necesita que concurran cuando menos dos terceras partes del número total de sus miembros, y las soluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los ministros de la Corte, los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los magistrados y los jueces sean promovidos a grado superior.

El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los periodos de dos y cuatro años a que hacer referencia este artículo.

Art. 95. Para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

II. Tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

III. Poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello.

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

V. Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses.

Art. 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviese mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Art. 97. Los magistrados de Circuito y los jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley, durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo y no podrán ser removidos de éste, sin previo juicio de responsabilidad o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que establezca la misma ley.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> .....
>
> Los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito serán distribuidos entre los ministros de la Suprema Corte para que éstos los visiten periódicamente, vigilen la conducta de los magistrados y jueces que los desempeñen y reciban las quejas que hubiere contra ellos; y ejerzan las demás atribuciones que señala la ley….
>
> La Suprema Corte cada año designará a uno de sus miembros como presidente, pudiendo éste ser reelecto.
>
> Art. 5º (Transitorio). El Congreso de la Unión elegirá a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo próximo, para que este alto Cuerpo quede solemnemente instalado el primero de junio.
>
> En estas elecciones no regirá el artículo 96 en lo relativo a las propuestas de candidatos por las legislaturas locales, pero los nombrados lo serán solo para el primer periodo de dos años que establece el artículo 94.

Procuración de justicia

Por cuanto a la procuración de justicia se refiere, se estableció:

> Art. 102. La ley organizará el ministerio público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.
>
> .....
>
> El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno…

Como ya se ha visto, constatamos ahora que se transitó de la elección indirecta en primer grado a la designación directa. La reforma política electoral de 2014, después del *Pacto por México* –sin duda la concertación política más importante del periodo conocido como la transición mexicana a la democracia que algunos señalan que se inicia en 1977-, llevó al procedimiento complejo que se aplicará dentro de poco para la designación del próximo Fiscal General de la República, titular de un nuevo órgano constitucional autónomo.

Controversias constitucionales y medios de control constitucional

En el caso de las controversias constitucionales se mantuvo la intervención de la Suprema Corte:

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Art. 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación fuese parte.

La reforma constitucional publicada el 31 de diciembre de 1994, reguló puntualmente en el artículo citado el medio de control constitucional correspondiente y agregó uno más: la acción de inconstitucionalidad.

La reforma constitucional publicada el 10 de junio de 2011, así como la sentencia dictada por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, dio paso a diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del nuevo modelo de control difuso *ex officio* de la constitucionalidad y de la convencionalidad.[28]

Supervisión y vigilancia recíproca

La fracción XXIV del artículo 73 estableció la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor. Asimismo, la fracción XXX estableció la facultad "Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas".

La evolución de estas atribuciones se fortaleció considerablemente a partir de 1997, cuando ningún partido obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La creación de la actual Auditoría Superior de la Federación data de esta etapa y el actual Sistema Nacional Anticorrupción no sólo crea nuevos órganos o los restablece, sino que fortalece y en ocasiones modifica los existentes. Tal es el caso, además de la Auditoría, de la Secretaría de la Función Pública y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Desde el texto original, el Título cuarto, *De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*, estableció las bases a partir de las cuales, paulatinamente, se ha llegado a la etapa actual del Sistema Nacional Anticorrupción.

28 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad ex officio en materia electoral", publicado en *Quórum Legislativo 116*.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Colaboración intergubernamental

Las bases que ya vimos en este acápite en el caso de la Constitución de 1857, para efecto de colaboración en el nombramiento de funcionarios se mantuvo, pero con motivo de la pluralidad política se ha convertido en una prolongación del sistema de supervisión y vigilancia recíproco como habremos de verlo más adelante.

El nuevo modelo de control difuso *ex officio* de la constitucionalidad y de la convencionalidad, aunque todavía en ciernes, habrá de constituirse en una forma de colaboración jurisdiccional.

Nuevos poderes y órganos en la evolución de la Constitución de 1917

Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés[29] señalan que la Constitución se ha reformado de manera importante en las siguientes materias:

- Control de constitucionalidad de las leyes
- Autonomía de gobierno y administración de los municipios
- Sistema electoral y representativo (federal y local)
- Derechos fundamentales, tanto individuales como sociales, y sus medios de protección
- Derechos y autonomía de los pueblos indígenas
- Propiedad y justicia agrarias
- Transparencia y acceso a la información pública gubernamental
- Sistemas de justicia penal y seguridad pública
- Presupuesto, control del gasto público y rendición de cuentas
- Relaciones del Estado con las iglesias y las comunidades religiosas
- Independencia, gobierno y carreras judiciales
- Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional y sistema de planeación democrática
- Explotación de recursos energéticos y empresas productivas del Estado

29 (Coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En el marco de estas reformas, agregan dichos autores, se han introducido nuevas instituciones y se han reformado de manera profunda las existentes:

- Creación de los "organismos constitucionales autónomos", como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992-1999), el Banco de México (1993), el Instituto Nacional Electoral (1996-2007-2014), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2005), el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Comisión Federal de Competencia Económica, el Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013), y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2014).
- Nueva composición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ampliación y especialización de sus facultades de control constitucional (1987-1994-1996-1999).
- Creación del Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación (1995-1999).
- Creación de la Auditoría Superior de la Federación como órgano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con autonomía técnica para la fiscalización y evaluación del desempeño de las autoridades públicas (1999-2009).
- Creación de la jurisdicción electoral federal (1987-1990-1993-1996-2007).
- Creación de los tribunales agrarios (1992).
- Creación de una jurisdicción especializada para menores (2005).
- Reconocimiento y regulación constitucionales de los organismos de protección de derechos humanos, electorales y de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (1992-1996-2007-2014).

Gobierno local de la Ciudad de México

Una mención especial en esta evolución merece la forma de gobierno local de la Ciudad de México, la cual transitó de la desaparición de los municipios con un gobernador designado a un departamento administrativo cuyo titular era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; jefe de departamento acotado más tarde, a partir de 1988, por una Asamblea de Representantes del Distrito Federal de elección popular directa, posteriormente convertida en Asamblea Legislativa.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Paralelamente, la designación del Jefe del Distrito Federal, como se le llamó de 1993 a 1996, transitó de un modelo constitucional de tipo semipresidencial a uno presidencial con las reformas de 1996, en virtud de la elección directa del ahora llamado Jefe de Gobierno, antes designado por el Presidente de la República de entre un asambleísta o diputado federal o senador por el Distrito Federal perteneciente al grupo parlamentario mayoritario en la Asamblea de Representantes. Modalidad constitucional que estuvo vigente en el texto constitucional pero que no entró en aplicación porque antes, reitero, llegaron las reformas de 1996.

La reforma constitucional de 29 enero de 2016[30] ha modificado el gobierno local de la Ciudad de México, fundamentalmente, con la creación de los Concejos de Alcaldía que compartirán el gobierno de las demarcaciones territoriales, antes Delegaciones ahora Alcaldía, entre el Alcalde y el Concejo, ambos de elección popular directa —antes lo era sólo el Delegado—. En el momento de escribir este artículo, se llevan a cabo las sesiones de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México que previsiblemente deberá aprobar en enero del año próximo la Constitución Política de la Ciudad de México, a partir del Proyecto de Constitución presentado por el actual Jefe de Gobierno, conforme a los artículos transitorios del Decreto de reforma constitucional correspondiente.

Organismos constitucionales autónomos y otros organismos y empresas

Respecto de los organismos constitucionales autónomos a que ya me he referido, es necesario agregar el criterio jurisprudencial sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los mismos:

> Época: Novena Época. Registro: 172456. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 20/2007. Página: 1647.
>
> ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.
>
> El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo

30 Fecha de su publicación en el DOF.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Me parece necesario agregar la mención a los órganos reguladores coordinados en materia de energía previstos en el artículo 28 constitucional, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, así como a las empresas productivas del Estado (Petróleos Mexicanos y Comisión federal de Electricidad), que se suman a elenco que algunos autores han dado en llamar órganos constitucionales semiautónomos,[31] sea porque reúnen varios de los requisitos señalados por la Suprema Corte o sea porque se someten a la regulación de las fuerzas económicas de la economía de mercado.

Una mención final es para referirme a la reforma constitucional en materia política electoral publicada el 10 de febrero de 2014, por virtud de la cual el

31 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "Los Organismos Constitucionales Autónomos antes y después del Pacto por México", publicado en el libro colectivo *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández*, Tomo I.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Presidente de la República podrá optar, a partir de 2018, por un gobierno de coalición, caso en el cual el Senado de la República deberá aprobar el nombramiento de los Secretarios de Estado, así como el convenio de coalición entre los partidos coaligados para formar gobierno. Ésta y otras características de dicha reforma constitucional abren una nueva etapa de la distribución e integración del poder público en nuestro país, así como de su ejercicio.

Fuentes

Apuntes y comentarios a la esencia constitucional mexicana (1917-2016). Prólogo Dr. César Camacho, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México 2016.

Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press, Harla, México 1998.

Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, Editorial Porrúa, Décima primera edición, México 1998.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México 2014.

……., Gómez-Galvarriato Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México 2009.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917, Edición facsimilar, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, México, abril 2016.

Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, segunda reimpresión (México) septiembre: 1992.

Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego (Coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, julio 2015.

Gargarella, Roberto, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz Editores, Argentina, España, 2014.

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J., *El federalista*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español 1943, Sexta reimpresión 1998, México.

Les Constitutions de la France depuis 1789, GF-Flamarion, Paris 1995.

Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Editorial Ariel, Barcelona 2000.

Locke, John, *Ensayo sobre el gobierno civil*, Editorial Porrúa, Séptima edición, México 2014.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

López Olvera, Miguel Alejandro, Pahuamba Rosas, Baltazar, *Nuevos paradigmas constitucionales. Dignidad humana, principios fundamentales, derechos humanos, Estado de derecho, democracia y control de convencionalidad*, Espress, México 2014.

Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional, IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México 2000.

Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, Editorial Porrúa, Novena edición, México 1985.

……., *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, Alianza Editorial, Tercera edición, Madrid 2015.

Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Alianza Editorial, Tercera edición 2015, Madrid.

Platón, *Política*, Editorial Tecnos, Primera edición 2004, Reimpresión 2008, Madrid.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, Vigésima novena edición, México 1995.

……, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Editorial Porrúa, Décimo octava edición, México 1994.

Tocqueville, Alexis de, *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, Segunda edición (FCE) 1957, Novena reimpresión 1998, México.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, Tip. de "Revista de Revistas", 3ª de Colón 32, México 1912.

Salazar, Pedro, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, Primera edición 2006, Tercera reimpresión 2013, México.

Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2016.

Vile, M. J. C., *Constitucionalismo y separación de poderes*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 2007.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Venustiano Carranza rinde protesta de ley ante el Congreso de la Unión, presidido por el C. D
Alberto Román.

* Centro de Estudios de Historia de México Carso. Fondo José Mendoza. XXXI-3.1.7.0001.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Hacia la democratización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ernestina Godoy Ramos[1]

Introducción

La integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es sin lugar a dudas uno de los procedimientos más relevantes para la vida jurídica de nuestro país. El procedimiento que actualmente prevé el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en años recientes ha sido cuestionado, sobre todo en cuanto a la legitimidad de quienes son designados Ministros, por ello para la suscrita resulta de suma importancia comparar el procedimiento establecido en la Constitución de 1857 para la integración de nuestro más alto tribunal con el que señala la Constitución de 1917, con el objeto de demostrar que la modifica-

1 Diputada integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Secretaria de la Mesa Directiva.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ción al procedimiento de integración mediante la elección que se haga de los Ministros de la Suprema Corte, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, será importante para el desarrollo de la democracia en nuestro país.

Para ello, resultará de gran utilidad la revisión que se haga al procedimiento de integración de la Corte previsto en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

La Suprema Corte de Justicia en las Constituciones de 1824 y 1857

La historia jurídica de nuestro país se narra a través de sus constituciones que reflejan la situación económica, política, educacional en un contexto histórico determinado, es por ello que se considera conveniente mencionar el procedimiento de nombramiento o designación de Ministros previsto en algunas de nuestras constituciones:

a) Constitución Federal de los Estados Unios Mexicanos de 1824. En sus artículos 123 al 136 estableció, substancialmente el siguiente procedimiento:

- La Corte Suprema de Justicia se integró por once Ministros, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número.
- Sus integrantes fueron electos en forma perpetua y sólo podían ser removidos con arreglo a las leyes de esa época.
- Los Ministros eran electos por las Legislaturas de los Estados a mayoría absoluta de votos, dicha votación se hacía en un mismo día.
- Concluidas las elecciones, cada Legislatura remitía al presidente del Consejo de Gobierno, una lista certificada de los individuos electos como Ministros.
- El presidente del Consejo, luego que hubiese recibido las listas de por lo menos las tres cuartas partes de las legislaturas les daba curso para la revisión de cada una de las listas.
- En el día señalado por el Congreso se abrían y leían las listas en presencia de las cámaras reunidas, retirándose enseguida los Senadores.
- Posteriormente, la Cámara de Diputados nombraba por mayoría absoluta de votos una comisión que debía componerse de un diputado por

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

cada Estado que tuviere representantes, a quienes les pasaban las listas para que revisándolas diesen cuenta con sus resultados, procediendo la Cámara a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.

- El individuo o individuos que reuniesen más de la mitad de los votos computados por el número total de las legislaturas, y por el de sus miembros respectivos, se tenían por nombrados Ministros, sin más que declararlo así la Cámara de Diputados.
- Si los que hubiesen reunido la mayoría de sufragios, no llenaren el número de once, la misma Cámara elegía sucesivamente de entre los individuos que hayan obtenido de las legislaturas mayor número de votos.
- A falta de alguno o algunos de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por imposibilidad perpetua, se reemplazaban conforme al procedimiento anterior, previo aviso a las legislaturas de los estados.

En suma, la integración de la Corte Suprema de Justicia se hacía mediante elección por parte de las Legislaturas de los Estados, a mayoría absoluta de votos.

b) Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

La citada Constitución previó en su artículo 92 que los integrantes de la Suprema Corte duraban en su encargo seis años y su elección era indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral, que en la especie era la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, que en sus artículos 43 a 51 estableció el proceso para la elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia. Dichos preceptos establecieron substancialmente lo siguiente:

- Al día siguiente de nombrados los diputados, cada junta de distrito electoral se volvía a reunir y los electores, nombraban por escrutinio secreto, mediante cédulas, al presidente de la Suprema Corte de Justicia
- Para ser presidente de la Suprema Corte de Justicia se requería obtener el sufragio de la mayoría absoluta de los electores de la República o en defecto de esa mayoría ser nombrado por el congreso general.
- El resto de los integrantes de la Suprema Corte eran electos dentro de los tres días siguientes en que hayan sido nombrados los diputados. Si tocaba hacer renovación de sus integrantes se elegirían uno a uno diez propietarios y cuatro supernumerarios. Cada elección se hacía por cédulas.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

- Para la integración de la Suprema Corte el Congreso de la Unión se erigía en Colegio Electoral, procediendo a hacer el escrutinio de los votos emitidos, y si algún candidato hubiere reunido la mayoría absoluta, lo declaraba electo. En el caso de que ningún candidato hubiese reunido la mayoría absoluta de votos, el Congreso, votando por diputaciones, elegía por escrutinio secreto, mediante cédulas.

De lo anterior, resulta evidente que el procedimiento previsto en la Constitución de 1857 previó un mecanismo de elección para la integración de la Suprema Corte de Justicia.

La Suprema Corte de Justicia en la Constitución de 1917

La redacción original del artículo 96 de la Constitución de 1917 estableció que la integración de la SCJN sería mediante elección que realizaba el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable la asistencia de cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se efectuaba mediante voto secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos eran previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados.

Desde la promulgación y hasta la fecha, el mencionado artículo 96 ha tenido dos reformas, modificándose el procedimiento para la integración de la Suprema Corte, tal y como se observa en el cuadro siguiente:

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Texto original 1917	1a. reforma 20 de Agosto de 1928	2a. reforma 31 de diciembre de 1994 (vigente)
Artículo 96.- Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, siendo indispensable que concurran cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La Elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que disponga la Ley local respectiva. Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos	**Artículo 96.-** Los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación, dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado, no podrán tomar posesión los Magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En caso en que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En ese periodo de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado debe de aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará con sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Ministro provisional, y el Presidente de la República someterá a nuevo nombramiento a la aprobación del Senado, en los términos señalados.	**Artículo 96.-** Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo ocupará el cargo de Ministro la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República. En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Así, al considerar las Constituciones mexicanas de 1824, 1857 y 1917 (en su texto original), se concluye que el mecanismo para la integración de Ministros de la SCJN se realizaba mediante elecciones, lo cual es un procedimiento más democrático para la conformación de nuestro máximo Tribunal en comparación con el actual procedimiento, puesto que conforme al procedimiento actual la designación de la persona que deba ocupar la vacante de Ministro deriva del nombramiento que haga el Senado, o bien, de la designación que haga el Presidente pero en cualquier caso, la persona que ocupe la vacante será una persona propuesta por el Presidente, de ahí que se afirme que la independencia e imparcialidad no podrá ser verdadera si la designación del Ministro deviene de una propuesta realizada por el Presidente, y mucho menos su legitimidad.

En ese sentido resulta conveniente modificar el procedimiento de integración de la Suprema Corte, a fin de dotarla de la legitimación, independencia e imparcialidad que requiere el órgano de impartición de justicia más importante de nuestro país.

Elección de los Ministros como proceso democratizador

La integración de los Poderes de la Unión descansa en el principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual no pueden reunirse dos o más Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo. La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo federal se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, como lo dispone el artículo 41, párrafo segundo de nuestra Carta Magna.

En el caso de la SCJN la integración de la misma se realiza conforme al procedimiento mencionado en el apartado inmediato anterior y como se mencionó, siempre será nombrado o designado Ministro alguien propuesto por el Presidente, lo que pone en duda su independencia e imparcialidad, así como su legitimidad.

En ese sentido, la Dra. Carla Huerta Ochoa señala lo siguiente:

> Los órganos públicos son, por lo tanto, la principal manifestación de poder, por la cual la Constitución, entendida como medio de control por su contenido y su fin, debe regular la estructura y funcionamiento de dichos órganos y atribuirles facultades suficientes para que lleven a cabo las funciones del Estado. Al delimi-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> tar las facultades de los órganos estatales se evita el abuso del poder político, garantizando así la libertad individual. [2]
>
> …
>
> Es preciso, por lo tanto, que las funciones se depositen en órganos diversos para evitar la concentración de poder… El artículo 49 constitucional retoma este principio para establecer la división de poderes en nuestro sistema. El bien que debe protegerse es la libertad, por lo que considera que el Poder Legislativo y el Ejecutivo no pueden reunirse en la misma persona. Y éstos, a su vez, deben estar rigurosamente separados del Poder Judicial. Dice que "... los reyes que han querido hacerse absolutos o despóticos, han comenzado siempre por reunir en su persona todas las magistraturas[3]

Al respecto, debe decirse que los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura,*[4] adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985 establecen en su numeral 1 que la *independencia de la judicatura será garantizada por el Estado*. Por su parte, *Los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial*, establecen la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente, independiente e imparcial, pues la aplicación de todos los demás derechos depende en último término de la correcta administración de la justicia.

Por lo anterior, resulta conveniente y necesario modificar el actual procedimiento de integración de nuestro más alto tribunal para que los Ministros sean electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, mediante candidatos propuestos por el Presidente de la República, el Consejo de la Judicatura Federal, las instituciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil, quienes no podrán pertenecer a partido político alguno, garantizando la equidad de género en la integración. Para tal efecto, el Senado preseleccionará a las y los candidatos para ocupar el cargo de Ministro, quienes deberán cumplir con los requisitos previstos en esta Constitución; realizada la

2 Huerta Ochoa, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 57.

3 Ibídem, pp. 66-69

4 Página electrónica de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx visto el 30 de noviembre de 2015.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

preselección, la lista de las y los candidatos al Instituto Nacional Electoral para que éste proceda a la organización, única y exclusiva, del proceso electoral; durante la selección y elección de candidatas y candidato, éstos no podrán realizar campaña electoral a favor de sus candidaturas, bajo sanción de inhabilitación. El Instituto Nacional Electoral será el único responsable de difundir los méritos de las y los candidatos; las y los candidatos que obtengan mayoría simple de votos serán designados miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Bibliografía, legislación y cibergrafía

HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Página electrónica de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx visto el 30 de noviembre de 2015.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Los Lic. E. Colunga, E. De los Ríos, M. E. Cruz, A. M. González, S. Martínez Alomia, A. Urdapilleta, V. Pimentel y J. M. Truchuelo, después de protestar como ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante el Congreso de la Unión.*

* Centro de Estudios de Historia de México Carso. Fondo. José Mendoza. XXXI-3.1.57.0001.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Poder Judicial en la transición de 1857 y 1917

Gonzalo Santiago Campos[1]

Introducción

A partir del tribunal instaurado en Ario de Rosales, el poder judicial mexicano ha tenido una importante participación en la historia de nuestro país; pero desde 1824 existe una secuencia lineal hasta nuestros tiempos, con muchos vaivenes y diversos próceres al frente de la Suprema Corte de Justicia, como es el caso emblemático de Benito Juárez, quien ocupó las dos más insignes presidencias en México: la Suprema Corte y la República.

Por ello, al realizar un comparativo entre los textos constitucionales de 1857 y 1917, que en 2017 cumplirán 160 años el primero y 100 el segundo de

1 Maestro en Derecho por la UNAM. Director de Estudios Parlamentarios del CEDIP.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

haber sido promulgados, es importante tener en cuenta al Poder Judicial de la Federación, el cual en la mayor parte de nuestra historia, como nación independiente, ha sido depositado —por lo menos en las constituciones de 1824, 1857 y 1917— en una Corte Suprema, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.

Así, el objetivo del presente trabajo consiste en revisar la manera en que los Constituyentes de 1856 y 1916-1917 discutieron y plasmaron en los respectivos textos constitucionales la estructura y funcionamiento del Poder Judicial Federal. Aunque previamente hago una revisión del mismo durante la etapa centralista, para visualizar como había sido trasformado el poder judicial, pues instaurado el centralismo con base en las *Siete Leyes Constitucionales*, el Poder Judicial se integró por una Suprema Corte, tribunales superiores de departamentos, juzgados de primera instancia y jueces de paz. Al final, presentaré un breve repaso histórico de la Suprema Corte ha casi cien años de vigencia del texto constitucional promulgado en Querétaro.

El centralismo judicial

El Poder Judicial Federal había sido organizado, a partir de la Constitución de 1824, en tribunales de circuito y juzgados de distrito, sin olvidar a la Suprema Corte de Justicia. En consecuencia, el periodo centralista implicó importantes cambios en la estructura y funcionamiento de la justicia de la República. Si bien se mantuvo el alto tribunal, los tribunales federales sí fueron objeto de reforma con la finalidad de adaptarlos a la nueva estructura de gobierno, situación que se mantuvo durante la vigencia de las Bases Orgánicas.

Es importante precisar que durante el período centralista (el cual tuvo vigencia solamente alrededor de una década), dos fueron las Constituciones que rigieron esa etapa de nuestra historia: las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843. Ambos documentos fueron expedidos en el marco de las contiendas internas entre federalistas y centralistas, las cuales no habían cesado, prácticamente, desde la promulgación de la primera Constitución federal en 1824.

La integración y funcionamiento del Poder Judicial, de acuerdo con los textos constitucionales vigentes durante el centralismo, fueron prácticamente los mismos, razón por la cual omitiré mencionar los artículos de cada uno de los documentos constitucionales, centrando mi atención en los aspectos

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

generales del Poder Judicial, sin olvidar la legislación reglamentaria expedida durante la vigencia de las constituciones de 1836 y 1843.

El Poder Judicial quedó depositado en la Suprema Corte de Justicia, en los tribunales superiores y en jueces inferiores de los departamentos, quedando sujeta la justica en los departamentos al agotamiento de todas las instancias dentro de su territorio y en los departamentos donde no pudieran establecerse tribunales superiores. Una ley habría de señalar el modo de suplir las segundas y terceras instancias. Aunada a la anterior jurisdicción estarían los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería.

La integración de la Suprema Corte de Justicia también se conservó en once ministros y un fiscal; aunque la forma en que serían electos fue diferente: pues mientras en las Siete Leyes la elección de los individuos y de las vacantes que hubiere en lo sucesivo, se haría de la misma manera y en la propia forma que la del Presidente de la República; las Bases Orgánicas de 1843 no determinó con detalle la forma en que debían ser electos los miembros del alto tribunal,[2] limitándose a señalar que era facultad de las asambleas departamentales "hacer las elecciones de individuos de la Suprema Corte de Justicia", así como cubrir, por elección de las mismas asambleas, las vacantes que se presentaran en la Suprema Corte, en tanto que el cómputo se haría por las Cámaras en la forma prescrita para la elección de presidente.

La Suprema Corte mantuvo su división en tres Salas; la primera, compuesta por cinco ministros, mientras que las otras dos, por tres ministros cada una y sus trabajos se desarrollaban a través del Pleno o por medio de sus Salas. Los ministros debían elegir de entre sus miembros a uno que fungiría como presidente de la Suprema Corte, quien también presidiría la Sala a que perteneciera; en las otras Salas la presidencia la ocuparían los ministros con mayor antigüedad. Además de los ministros, la Suprema Corte se integraba por los magistrados suplentes (quienes reemplazaban temporalmente a los ministros), el fiscal, y en cada Sala un agente fiscal, un secretario letrado, un ministro ejecutor, un escribano de diligencias, un tasador de costas, un portero y un mozo de estrados.

Las atribuciones de la Suprema Corte variaron entre las Siete Leyes y las Bases Orgánicas, pasando de veintidós en el documento constitucional de 1836 a tan sólo quince en el de 1843; en su gran mayoría las facultades de conservaron

2 Su artículo 116 dispuso que una ley determinaría el número de suplentes de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, así como sus calidades, la forma de su elección y su duración.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y matizaron; por ejemplo, en caso de la nulidad interpuesta contra sentencias dadas en última instancia por los tribunales superiores de los departamentos, la parte (si así le conviniera) podría interponer el recurso ante el tribunal del departamento más inmediato, siendo colegiado, en lugar de acudir a la Suprema Corte. Semejante situación se previó en los recursos de fuerza de los arzobispos y obispos, provisores y vicarios generales, y jueces eclesiásticos; también existía la posibilidad de interponer el recurso ante el tribunal del mismo departamento.

Si bien las Bases de Organización Política de la República Mexicana mantuvieron el orden judicial previsto en la Siete Leyes, el Supremo Poder Conservador fue suprimido y no se dio a la Corte Suprema de Justicia facultad alguna de control constitucional, solamente se le permito oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y juzgándolas fundadas, iniciar la declaración correspondiente.

En cuanto a las restricciones de la Suprema Corte de Justicia y de los ministros que la integraban, durante la etapa centralista se mantuvieron las señaladas en la Quinta Ley Constitucional de 1836, con pequeñas variantes, como son: no podría conocer sobre asuntos económicos o gubernativos de la nación, así como de los departamentos; en tanto que sus integrantes no podrían ser apoderados judiciales ni asesores ni ejercer la abogacía, con excepción de su propia causa.

El 18 de octubre de 1841, el Presidente Santa Anna, por decreto, derogó los tribunales de circuito y juzgados de distrito, pues la Suprema Corte de Justicia había manifestado que estos tribunales y juzgados (propios de un régimen federal) eran incompatibles con el nuevo sistema de gobierno. Para ese entonces, quienes cumplían funciones de jueces federales en tribunales y juzgados se convirtieron en jueces de primera instancia en los lugares donde residían. En fin, la administración de justicia quedó integrada, con base en la *Ley sobre Arreglo Provisional de la Administración de Justicia en los Tribunales y Juzgados del Fuero Común de 1837*, por cuatro tipos de tribunales: Suprema Corte de Justicia, tribunales superiores de departamentos, juzgados de primera instancia y jueces de paz.

El Poder Judicial en la Constitución de 1857

Restaurado el federalismo a través del *Acta Constitutiva y de Reformas de 1847*, el Poder Judicial de la Federación retoma su integración con base en la Constitución de 1824. Casi una década después, el 18 de febrero de 1856, "tuvo lugar la

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

solemne apertura del Congreso [Constituyente], reunido a consecuencia del Plan de Ayutla. El 16 de junio [del mismo año], Arriaga dio lectura al dictamen de Constitución 'cuya parte expositiva fue acogida con visibles señales de aprobación'".[3]

De acuerdo con Hilario Medina las cuestiones tratadas por el Congreso Constituyente pueden clasificarse en cuatro:

1. Constitución Política.
   a) Proyecto de Constitución; dictamen de la Comisión.
   b) Voto particular de Olvera, individuo de la Comisión.
   c) Adiciones de Castillo Velasco sobre Municipalidades.
   d) Adiciones de Villalobos sobre arreglo de la fuerza pública, estado civil del clero.
   e) Proyecto de Constitución Política para el pueblo mexicano, de moreno.
   f) Proyecto sobre el restablecimiento de la Constitución del 24.
   g) Estatuto Orgánico Provisional.
2. Cuestión social. Religión, propiedad, desamortización, fueros, Compañía de Jesús.
   a) Ley de desamortización. Ley Lerdo.
   b) Voto de Arriaga sobre propiedad.
   c) Proyecto de Ley Orgánica sobre propiedad de Olvera.
   d) Ley de administración de justicia (Juárez).[4] Fueros.
   e) Sobre restablecimiento de la Compañía de Jesús.
   f) Discusión sobre el artículo 15 del Proyecto; libertad de conciencia, de cultos, tolerancia, separación de la Iglesia y del Estado.
   g) Adiciones de Villalobos sobre arreglo de la fuerza pública y estado civil del clero.

3 Medina, Hilario, *El Constituyente de 1856*, México, UNAM, 2007, p. 5.

4 *Ley sobre Administración de Justicia y Orgánica de los Tribunales de la Nación, del Distrito y Territorios* del 23 de noviembre de 1855.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

3. Crítica y condenación de la dictadura.[5]
   a) Decreto sobre responsabilidad de Santa Anna y sus agentes.
   b) Dictamen sobre el decreto de prórroga (de la dictadura de Santa Anna).[6]

Dentro de la anterior clasificación no existe una mención expresa al Poder Judicial o a la Suprema Corte de Justica, sobre todo porque

> […] el Judicial ha sido el que jamás se ha visto suspendido, ni por los cambios de sistema de gobierno ni aún por la Guerra de 1847. Más aún, gracias a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no sucumbió en el vacío de poder que hubiera provocado la invasión de los Estados Unidos, ya que el Presidente de la Suprema Corte fungió como titular del Poder Ejecutivo Federal que lleva a reconstruir los demás Poderes de la Unión y a los gobiernos de los Estados.[7]

Seguramente debido a ello no hay una visión reformista del Poder Judicial Federal, sino una continuidad del mismo como veremos a continuación. Una vez que Ponciano Arriaga da lectura al dictamen de Constitución el 16 de junio de 1856, la discusión del mismo inicia el 4 de julio, pero el tema judicial es tratado hasta la sesión del 23 de octubre de 1856, fecha en la cual son aprobados sin discusión los artículos 93 y 94 del proyecto (los cuales corresponden al 90 y 91 de la Constitución) en los siguientes términos:

> Art. 90. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y Circuito.
>
> Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general.

El artículo 95 del proyecto[8] (correspondiente al 93 de la Constitución) fue pre-

5 Es importante tener en cuenta que "Juan Álvarez e Ignacio Comonfort proclamaron el Plan de Ayutla, el 1º de marzo de 1854. El documento contemplaba la necesidad de formar un frente nacional para derrocar al gobierno dictatorial. […] su objeto era: *1)* la destitución del dictador; *2)* el nombramiento de una presidencia interina de corte liberal, y *3)* la convocatoria a un Congreso Constituyente que redactara una nueva Constitución para el país". Flores, Imer B., "La Constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, p. 288.

6 Medina, Hilario, *op. cit.*, pp. 8-9.

7 González Oropeza, Manuel y López Saucedo, Pedro A., *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX. 1825-1857*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, Las resoluciones judiciales que han forjado a México, pp. XI-XII.

8 En la sesión del 24 de octubre se dio lectura al artículo 96 (correspondiente al 92 de la Constitución), aunque no se consignó su aprobación y discusión. El texto del artículo fue el siguiente: Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

sentado y discutido en la misma sesión del 23 de octubre, el texto fue el siguiente:

> Art. 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

Este artículo es dividido en dos partes para su discusión, la primera abarca hasta la palabra electores y, la segunda, referida a los otros requisitos que han de tener los magistrados, siendo esta segunda aprobada sin gran discusión; pero la precedente desató un amplio debate, en particular respecto a la idea de que los ministros deban estar instruidos en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, pues el diputado Reyes cuestionó si ¿éstos tendrán juicio propio al emitir sus sufragios?

Por su parte, el diputado Arriaga señalo el haber encontrado "más justicia, más rectitud, más honradez, más acierto en los jueces legos, que en los profesores de derecho",[9] ya que no comprendía la razón por la cual los abogados creían "que sólo ellos son capaces de ser Magistrados".[10] Al respecto el diputado Zarco refirió el proceso de elección de miembros de la Suprema Corte en el texto constitucional de 1824, en donde se encomendó a las legislaturas locales la elección de sus integrantes, dejando a su juicio la instrucción que tuvieran los candidatos. Asimismo, preciso que

> […] la Comisión ha hecho muy bien en proponer un ensayo que puede dar mejores resultados. Para la magistratura, antes que ciencia, se requiere virtud y probidad. En caso de comparecer ante un tribunal, la garantía del acusado está en la honradez de los jueces, y no en su erudición.
>
> […] el pueblo elegirá, entre los abogados más dignos y más honrados, entre los hombres íntegros, que son la gloria de nuestro foro por su rectitud y por su fama inmaculada. […] y si por alguna vez se equivoca mandando un imbécil a la corte como suele mandarlos a otras partes, el mal no es eterno, porque los magistrados van a ser amovibles […]. La elección y la renovación son excelentes garantías: los buenos serán reelectos, los malos no se perpetuaran en la magistratura,

indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral. Véase Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INERHM), Gobierno del Estado de Puebla, 1987, p. 743.

9 *Ibidem*, p. 744.

10 *Idem*.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> y habrá así un estímulo a la probidad, sabiendo que todos están vigilados por la opinión pública, y sujetos a su fallo.[11]

Al final, el texto del artículo fue aprobado, la primera parte por una votación dividida de 47 contra 37; mientras que la segunda, casi por unanimidad, 77 a favor y solamente 2 en contra. En la sesión del 24 de octubre se aprobaron sin discusión los artículos 97 y 98 (94 y 96 de la Constitución, respectivamente), los cuales dispusieron:

> Art. 94. Los individuos de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, prestarán juramento ante el congreso, y en sus recesos ante la diputación permanente, en la forma siguiente: "¿Juráis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado de la Suprema Corte de Justicia, que os ha conferido el pueblo, conforme a la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"
>
> Art. 95. La ley establecerá y organizará los tribunales de Circuito y de Distrito.[12]

El artículo 99 (97 de la Constitución), relativo a la competencia de los tribunales de la federación, fue discutido el mismo 24 de octubre, así como el 27 y 28 del mismo mes; la Comisión presentó un total de nueve fracciones, de las cuales cinco fueron aprobadas prácticamente sin discusión. La fracción II fue debatida debido a su redacción, pues decía "de las que se deduzcan del derecho marítimo", ya que como advirtió el diputado Mariscal, "del derecho no se deducen controversias, sino el medio de resolverlas";[13] en consecuencia, la Comisión enmendó el texto y fue aprobada.

La fracción V fue declarada sin lugar a votar y volvió a Comisión, ya que decía: "de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, cuando el Estado sea la parte actora", cuestión que se impugnó, pues la posibilidad de demandar a un Estado por un particular ante los tribunales federales no fue bien recibida, razón por la cual en sesión del 27 de noviembre fue aprobada, pero sin la parte final, para quedar así: "de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro".

11 *Ibidem*, pp. 748-749.

12 Este precepto generó dos comentarios: el diputado Reyes considero inútil tal artículo porque a su decir había tres leyes relativas a la materia: una de 1826, otra de 1835 y la ley de Juárez; por su parte, el diputado Guzmán replico señalando que ninguna de esas leyes resulta aplicable a los tribunales de circuito y de distrito, ya que la primera estaba calcada sobre la Constitución federal, la segunda aplicó durante el centralismo y la tercera durante la dictadura.

13 *Ibidem*, p. 754.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La fracción VI, "de las que versen entre ciudadanos de diferentes Estados", fue duramente criticada, principalmente porque "sujetar a los tribunales federales todos los litigios que suscitasen puedan entre ciudadanos de diversos Estados, presenta casi los mismos inconvenientes que ofrecían los fueros abolidos por la ley Juárez; si los fueros se suprimieron […fue…] porque era embarazoso para los ciudadanos tener que ocurrir a esos tribunales a demandar a un eclesiástico o a un militar".[14] Después de todo, la fracción fue reprobada (suprimida) del texto final por 75 votos contra 4.

La fracción VII fue aprobada de la siguiente manera: "de las que versen entre ciudadanos de un mismo Estado por concesiones de diversos Estados"; dicha fracción fue aprobada; no obstante, se eliminó del texto final de la Constitución. La Comisión sometió a consideración de la Asamblea una fracción VIII, "de las que se originen a consecuencia de los tratados que se hicieren por las autoridades del poder federal", la cual produjo una amplia discusión, en principio porque, a decir del diputado Arriaga, "está literalmente copiado de la Constitución de los Estados Unidos, y que es verdaderamente una servil imitación".[15]

Sin embargo, el debate se centró en el uso de la palabra *tratado*, ya que el diputado Garza Melo preguntó acerca de la acepción del mismo, si era empleado en lugar de contrato o convenio; toda vez que a su consideración era más acertado hablar de *tratados que celebre la República* o *tratados con naciones extranjeras*, en lugar de referirse a *tratados que hicieren las autoridades del poder federal* como había sido presentado por la Comisión; el diputado Zarco apoyó la postura del diputado Garza Melo, sosteniendo que si el artículo es copiado a imitación de la Constitución de Estado Unidos, entonces adolece de mala redacción.

Después de una amplia controversia entre la Comisión y varios diputados, sobre todo en cuanto al alcance de la fracción analizada, su redacción, así como de varios ejemplos considerados incorrectos, fue declarada sin lugar a votar y regreso a la Comisión, la cual en sesión del 25 de noviembre la presento modificada, con la aclaración de que solamente se trata de controversias originadas entre particulares. El texto quedo de la siguiente manera: "de las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras".

Pero la sesión del 25 de noviembre inició con el debate acerca del artículo 95, relativo a que sólo por causa grave podría renunciarse al cargo de ministro de

14 *Ibidem*, p. 755.

15 *Ibidem*, pp. 756-757.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

la Suprema Corte de Justicia, la cual debía ser calificada por el Congreso, ante quien debía presentarse la renuncia; y a propuesta del diputado Mata, se incorporó la posibilidad de que en los recesos del Congreso la calificación estaría a cargo de la diputación permanente.

En la sesión del 28 de octubre se discutió la última fracción del artículo 99, la cual fue aprobada como la propuso la Comisión: "de los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules". En la misma sesión se debatió el artículo 100 (99 de la Constitución), en donde los diputados Romero y Guzmán realizaron algunas observaciones acerca de su redacción, y siendo atendidas por la Comisión fue aprobado por unanimidad de votos. El texto quedo como a continuación se transcribe:

> Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte.

Los artículos 101 y 100 (correspondientes al 99 y 100 de la Constitución) fueron aprobados sin mayor discusión en la misma sesión del 28 de octubre, con una ligera variación en el texto del artículo 100. Al final, el texto de ambos preceptos estableció:

> Art. 99. Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la federación; entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y los de otro.
>
> Art. 100. En los demás casos comprendidos en el artículo 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito y de Distrito.

De igual forma, la sesión del 28 de octubre trajo un amplio debate respecto a las controversias que debían resolver los tribunales federales, tema consignado en el artículo 102 (101 de la Constitución). En la discusión se formaron dos grupos: uno en contra integrado por los diputados Barrera, Ramírez y Anaya Hermosillo; el otro por los legisladores Arriaga, Mata y Aranda. Las controversias que resolverían los tribunales de la Federación serían las derivadas de: a) leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales; b) leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados, c) leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Entre los argumentos en contra del artículo estuvieron:

- La posibilidad de que los tribunales tengan la facultad de derogar parcialmente las leyes y de revocar las órdenes de las demás autoridades.
- La unión de los tribunales de los Estados con los de la federación, proponiendo que, cuando unos conozcan de un asunto, sea sin la intervención de los otros.
- En el sistema inventado por la Comisión, las quejas han de ser contra las leyes, para obtener su derogación en favor de individuo determinado, resaltando de aquí, que el poder que derogue las leyes no es el que las hace, lo cual es contrario a todo principio de jurisprudencia.
- Los fallos de los tribunales van a ser excepciones de ley, y estás excepciones sólo debe concederlas el mismo legislador. Los tribunales, pues, a título de juzgar, van a ser legisladores superiores a los Estados y a los Poderes Federales.
- Casi todas las leyes contienen restricciones o taxativas que disminuyen un tanto las garantías individuales. Pocas leyes habrá que el interés particular no denuncie como atentatorias ante los jueces, y así el Poder Legislativo se nulifica y se establece un absurdo en jurisprudencia.
- Si en adelante los jueces no sólo han de aplicar la ley, sino que también han de derogarla, será imposible exigirles responsabilidad alguna y reclamarles cuando se aparten del texto expreso de los códigos.
- Cuando se den leyes malas, los ciudadanos por medio del derecho de petición y de la prensa, deben dirigirse al legislador. Establecer el medio de que cada ciudadano mine las leyes y las haga sucumbir, es olvidar que las leyes por sí mismas nada son sin su aplicación que debe ser inexorable.
- Contra el poder legislativo no hay más recurso que el de la opinión, y apelar a otras autoridades, sólo conduce a nulificar la representación nacional. El poder judicial hecho superior a la soberanía del pueblo, todo lo trastornará, no habrá garantías individuales, y reinará por fin un caos espantoso, perdiéndose todo principio democrático.

A favor de mantener el texto presentado por la Comisión se dijo:

- La práctica demuestra que las excepciones de ley no se conceden sólo por los legisladores, sino también por los jueces, y aun por las autorida-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

des del orden administrativo, como sucede, por ejemplo, al dispensar el alistamiento en la Guardia Nacional.

- Las garantías individuales, como aseguradas por la Constitución, deben ser respetadas por todas las autoridades del país, los ataques que se deben a tales garantías, son ataques a la Constitución, y de ellos debe conocer los tribunales federales.
- El medio propuesto no es invento de la Comisión, ni idea nueva en México, puesto que el art. 25 de la acta de reformas, disponía que los tribunales de la federación ampararan a los habitantes de la República en el ejercicio de los derechos que les concedía la Constitución contra todo ataque de los poderes federales o de los Estados, limitándose a impartir protección en el caso particular.
- Se ha dicho que los tribunales van a ser un poder conservador, y como tal los admite, porque no van a legislar sino a salvar la Constitución y las garantías individuales. Es indudable que los congresos pueden excederse en sus facultades, y se quiere que para estos casos, de una manera pacífica encuentren garantías los ciudadanos cuyos derechos se conculquen.
- Es necesario que los ciudadanos de los Estados, que lo son de la República encuentren amparo en la autoridad federal, contra las autoridades de los mismos Estados, cuando atropellen las garantías individuales o violen la Constitución.

La discusión incluyó la sesión del 29 de octubre y después de haber sido presentada una nueva redacción –corregida por la Comisión–, el artículo fue aprobado con una votación dividida de 46 contra 36, el texto final fue:

> Art. 101. Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:
>
> I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales.
>
> II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
>
> III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal.

El texto del artículo 101 (102 de la Constitución) fue presentado en la sesión del 29 de octubre, pero su aprobación se realizó el día siguiente y sin discusión, quedando en los siguientes términos:

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Art. 102. Todos los juicios de que habla el artículo anterior se seguirán, a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico, que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivare.

De esta forma, después de varios días queda aprobada la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, en donde la Suprema Corte se convierte en la instancia competente para resolver los juicios de amparo y se da el surgimiento de las controversias constitucionales. Como advertí al inicio de este apartado, el Poder Judicial era concebido —en términos generales— de buena forma, de ahí la escasa controversia en el Constituyente de 1856, pues como advirtió el diputado Aranda: "El poder judicial no merece las increpaciones que se le han hecho; ha sido, por el contrario, el más digno, el más respetable [de los poderes]".[16]

La primera integración de la Suprema Corte con base en la Ley Fundamental de 1857 se realizó a través del decreto de 20 de noviembre de 1857, por medio del cual el Congreso la declaró compuesta por: Benito Juárez, presidente; Santos Degollado, José Ma. Cortez y Esparza, Miguel Lerdo de Tejada, Manuel T. Alvirez, José Ma. Lacunza, Ezequiel Montes, José Ma. Hernández, José Ma. Iglesias, José Antonio Bucheli y José Ignacio de la Llave, magistrados propietarios; Manuel Baranda, Gregorio Dávila, Joaquín Angulo y Florentino Marcado, supernumerarios; Juan Antonio de la Fuente como ministro fiscal y León Guzmán como procurador general.[17]

En términos generales durante la vigencia de la Constitución de 1857 el Poder Judicial de la Federación mantuvo el sistema diseñado por el Constituyente de 56, pero en 1897 el Ejecutivo Federal inició un proceso de reforma que culminaría hasta el 22 de mayo de 1900, fecha de la reforma constitucional que reviste especial interés por su impacto en la estructura y funcionamiento del poder judicial. La modificación a los artículos 91 y 96 constitucionales pretendieron aumentar el número de ministros de once a quince y:

> Dejar en la Corte de Justicia exclusivamente a los ministros encargados de decidir las cuestiones de su resorte y encomendar la custodia de los intereses de

16 *Ibidem*, p. 782.

17 Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1987, p. 116. Soberanes Fernández, José Luis, *El Poder Judicial federal en el siglo XIX (notas para su estudio)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 78.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> la Federación a una Magistratura especial, que bajo la dirección del Procurador general auxilie la administración de justicia, promueva la represión de los delitos federales, defienda los bienes de la Hacienda Pública y exija la observancia de las leyes que determinan la competencia de los tribunales.
>
> La supresión del Procurador general y del fiscal como entidades constitucionales serán entonces de vigor y la ley al encargarse de organizar al Ministerio Público determinará la órbita de atribuciones de cada uno de sus miembros, sus requisitos, deberes y responsabilidades; pero ello necesita una autorización o por lo menos una base constitucional que quedará claramente formulada en las reformas que con tal objeto se proponen.
>
> Trátese, pues, de eliminar del seno de la Suprema Corte al Fiscal y al Procurador, y de instituir con las atribuciones de estos funcionarios el Ministerio Público federal, por medio de una ley que seguramente las definirá y organizará mejor que como están ahora para la defensa de los intereses públicos, en sus múltiples manifestaciones.
>
> Los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el Ejecutivo y presididos por un Jefe, con el título de Procurador General de la República.[18]

Así las cosas, la reforma fue aprobada y la Suprema Corte tuvo una nueva integración de 15 ministros, además podría funcionar en Tribunal Pleno o en salas; en tanto que, el procurador general y el fiscal se independizaban del Poder Judicial, constituyendo al Ministerio Público y al Procurador General de la República, quienes serían nombrados por el Presidente de la República.

El Poder Judicial en la Constitución de 1917

Instalado el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, el proyecto de Venustiano Carranza es leído el día 6 por los diputados Lizardi y Truchuelo. La propuesta del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista mantuvo la estructura del Poder Judicial de la Federación en una Corte Suprema de Justicia, en Tribunales de Circuito y Juzgado de Distrito, aunque incluía aspectos novedosos:

a) Disminuía a nueve el número de ministros de la Suprema Corte.

b) Aumentaba los requisitos para ser electo ministro de la Corte Suprema.

18 Soberanes Fernández, José Luis, *op. cit.*, pp. 103-104, 106 y 108.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

c) Incorporaba el sistema para realizar los nombramientos de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, quienes durarían cuatro años en el ejercicio de su encargo. Además, la Suprema Corte vigilaría la conducta de los magistrados y jueces.

d) Proponía un procedimiento de nombramiento de ministro de la Corte Suprema, en donde intervendría el Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral.

e) Los miembros de la Corte Suprema ahora protestarían su cargo ante el Congreso de la Unión; en tanto que, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito lo harían ante la propia Suprema Corte.

f) Establecía un sistema de ausencias y suplencias de faltas temporales de ministros de la Suprema Corte e incluso por muerte de alguno de ellos.

g) Señalaba la restricción de aceptar otra comisión, encargo o empleo en la Federación por parte de los ministros, salvo que fuere sin disfrute de sueldo.

h) Se incorporó dentro del capítulo del Poder Judicial al Ministerio Público de la Federación.

i) Fue detallado el procedimiento que debía seguir toda controversia resuelta por los tribunales de la Federación, señalando los principios que regirían el juicio de amparo, entre ellos la instancia de parte agraviada y la suplencia de la queja.

Sin duda el proyecto era sumamente amplio, se tomaba la base existente históricamente en el Poder Judicial Federal y se incorporaban algunas cuestiones consideradas relevantes por Venustiano Carranza, de acuerdo a la experiencia de los últimos años del siglo XIX y primeros del XX, aumentando así el número de artículos constitucionales relativos al Poder Judicial (94-107). La lectura del dictamen de la Comisión respecto de los artículos 94 al 102 se realizó el 17 de enero, su discusión el 20 de enero y su aprobación el día siguiente, salvo en el caso del artículo 102, el cual fue discutido y aprobado el mismo día 21 de enero. Las demás disposiciones fueron discutidas y aprobadas el 20 y 22 de enero, respectivamente, aunque el artículo104 tuvo una adición presentada el 29 de enero y aprobada dos días después, esto es, el 31.

La primera discusión relativa al Poder Judicial en el Constituyente se dio a partir de tres tópicos: la forma de elegir a los integrantes de la Suprema Corte, su nú-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

mero y su inamovilidad. El primero en fijar su posición fue el diputado Truchuelo, quien no estuvo de acuerdo con el dictamen y sostuvo su razón a través de los siguientes argumentos:

> […]
>
> La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. Si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular; si el Ejecutivo toma su origen en la voluntad nacional, en la elección directa de todos los ciudadanos; si el Poder Legislativo toma el mismo origen en la voluntad directa de todos los ciudadanos, ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los caprichos de la política y a la subordinación del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, cuando precisamente debe tener su base, su piedra angular en la soberanía del pueblo y en la manifestación de la voluntad nacional?
>
> […]
>
> [Respecto a la integración de la Suprema Corte] La fórmula que yo encuentro más aceptable, que está más de acuerdo con la democracia, es la elección de un magistrado por cada uno de los Estados de la República y también por cada uno de los territorios y por el Distrito Federal. Así se organizaría una metódica y bien ordenada división del trabajo de la Corte.
>
> […]
>
> Toca su turno, señores, al principio de la inamovilidad Judicial. El principio de la inamovilidad Judicial en México es el más grande error que pueda concebirse. Algunos que son partidarios de la inamovilidad Judicial reconocen que es un absurdo en México, porque indican que sería un ataque a la soberanía nacional, a los derechos del pueblo, el privarlo de la libertad de estar removiendo constantemente a los empleados de la administración. Ahora bien: en el terreno de la práctica, ¿cómo puede establecerse en México la inamovilidad Judicial cuando no tenemos ni siquiera un colegio de abogados que nos indique cuáles son los verdaderos jurisconsultos; cuándo no tenemos ni jurisprudencia establecida, cuándo no hay absolutamente ninguna carrera Judicial; cuándo la jurisprudencia de Querétaro es distinta a la jurisprudencia de Guadalajara y a la de cualquier otro Estado de la República; cuándo no hay ni siquiera uniformidad? ¿Cómo podemos implantar la inamovilidad, cuando no la hay ni en los altos tribunales de jurisprudencia en México, cuando vemos que las resoluciones de la Corte eran perfectamente contradictorias?
>
> […]
>
> [En suma] Asamblea, yo pido que sentemos como principios los siguientes: pri-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

mero, que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia deben ser electos popularmente; segundo, que el número de esos magistrados sea uno por cada Estado. [Tercero…] admitir que cada magistrado dure en sus funciones un período de ocho años.

El diputado Lizardi hizo uso de la tribuna para hablar a favor del dictamen de la Comisión y dijo:

[…]

[Respecto…] al número de los magistrados de la Corte. En el proyecto se presentan once; estos once magistrados son muy suficientes, a pesar de que opine lo contrario el señor Truchuelo, porque él ha dicho con muy justa razón que la causa de que no hayan podido despachar con prontitud los magistrados de la Corte consistía en los vicios de organización de nuestros procedimientos Judiciales. […] pero quiero suponer por un momento que hubiera necesidad de ampliar más el número de magistrados de la Corte, como nos propone el licenciado Truchuelo, a 31; esto tendría un inconveniente gravísimo: las asambleas demasiado numerosas toman, por regla general, un carácter político, y los tribunales precisamente deben ser poco numerosos para hacerles perder su carácter político, para que cumplan debidamente con su misión, que es la de administrar justicia y no la de hacer política. […] Santo y bueno que en un Parlamento se busque un número considerable, porque se trata de que estén representadas allí todas las tendencias. La función soberana que ejercita un parlamento consiste en la formación de las leyes. La función soberana que ejercita un parlamento consiste en la formación de las leyes. La función soberana que ejerce un tribunal es la fijación de las leyes. Para hacer las leyes es necesario que estén representadas todas las tendencias de la sociedad; pero para aplicar las leyes no se necesita que estén representadas tendencias numerosas, sino se necesita sencillamente un criterio claro y bastante serenidad para aplicar debidamente la ley. Esta claridad de criterio y la unificación de la opinión para la aplicación de la ley se obtienen más fácilmente en un tribunal reducido que en una Cámara.

Por lo que se refiere a la manera de la elección de los magistrados, el pueblo, que es quien los elige, puede elegirlos de una o muchas maneras. Supongamos por un momento que se eligen en votación directa. ¿Sería posible obtener una buena Suprema Corte de Justicia en estas condiciones? ¿Sería posible que en los más apartados pueblos, que en los más remotos de nuestros Estados, los más humildes ciudadanos estuvieran al tanto de quiénes eran los jurisconsultos competentes para desempeñar esta función? Seguramente que no sería posible; la campaña política que se hiciera en favor de tal o cual candidato serviría para realzar sus méritos políticos, para presentarlo como un individuo muy

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

amante del pueblo; pero de ninguna manera podría convencer al pueblo mismo de que era un hombre de estudios, que estaba constantemente estudiando y que había manifestado una gran honradez profesional; se me dirá: Puede hacerse una elección indirecta. Eso es lo que se propone, una elección indirecta hecha por los genuinos representantes de la nación. De esta manera, con esa elección indirecta, es más fácil obtener un criterio exacto para las funciones que hay que desempeñar.

Por lo que a la inamovilidad del Poder Judicial se refiere, hay una consideración perfectamente humana muy digna de tomarse en cuenta. Se dice que bastan ocho o diez años. […] La inamovilidad del Poder Judicial está reconocida y siempre ha sido reconocida como la garantía para la independencia del funcionario que imparta justicia; y tan es así, que la única vez que se ha pretendido establecer en México la inamovilidad del Poder Judicial, cuando don Justo Sierra intentó hacerla, fue un tirano el que se opuso a ello. Fue el general Díaz: porque si el general Díaz hubiera permitido, hubiera concedido que los magistrados de la Corte hubieran sido inamovibles, muy fácil es que, aun de aquella Corte corrompida que tuvo, hubiera surgido un individuo que, habiendo asegurado ya para toda su vida una posición desahogada, se hubiera enfrentado con el mismo tirano. […] Por la moral, por la buena administración de justicia y por el decoro de la nación, un magistrado de la Suprema Corte de Justicia no debe tener un sueldo inferior al que tiene un secretario de Estado […]. Si no se ponen esos sueldos, necesarios para la independencia del Poder Judicial, la administración de justicia se verá siempre completamente corrompida.

El diputado González Alberto tomo la palabra en apoyo a lo dicho por el diputado Truchuelo y señalo que:

[…]

Los Congresos, al nombrar a los magistrados, al elegirlos y al verificar todos los actos que esta ley les dice, siempre tendrán en cuenta al partido político y nunca los méritos de los abogados o de las personas conocedoras de la ciencia que deban ir a ocupar la magistratura. […] En caso de ser el Congreso Constitucional el que eligiera a los magistrados, ¿quiénes serían los nombrados y quiénes irían a dar a la Suprema Corte de Justicia? Aquellos que determinara la mayoría. ¿Y quiénes serían los determinados por la mayoría? Todos aquellos que pertenecieran al partido a que ella pertenece. ¿Estos magistrados podrían hacer justicia de una manera completa? Nunca la podrían hacer. ¿Por qué? Porque si a esos magistrados se les presentara mañana uno de nuestros abogados, indudablemente que por mucha honradez que tuvieran aquellos magistrados, por mucho carácter y mucha libertad, siempre habría en ellos la idea política, porque la política, es la religión de esos hombres y es lo que menos puede evitar el hombre.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Todos nosotros tenemos nuestras simpatías; todos nosotros tenemos nuestras tendencias y todos tenemos nuestras orientaciones. Estas no la podríamos dejar jamás en la Suprema Corte de Justicia, una vez que tuviéramos que estar agradecidos al hombre que nos hubiera nombrado y elegido. Con ejemplos, señores diputados –como decía hace pocos días Martínez de Escobar–, es como se presentan las causas. Y aquí se presenta una enteramente clara: La dificultad de por qué un Congreso no puede nombrar a los magistrados. Por lo demás, los principios, la democracia, nos exigen que vayamos a la única fuente del Poder, al pueblo mismo.

[…] no soy partidario de tanto requisito para ocupar un puesto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y sí de un conocimiento práctico de la vida humana para Poder ocupar ese puesto. Respecto de la elección popular, la ley Electoral podría indicar la forma de hacerla; pero sin perder de vista que siempre debe ser el pueblo el que debe hacerla y de ninguna manera los Congresos o el Ejecutivo […].La inamovilidad nunca será bien entendida por el juez que sabe que no ha de ser removido; y las causas por las cuales puede ser promovido no se podrían hacer efectivas: ese juez cometería injusticias, sería venal y faltaría al precepto esencial que debemos tener nosotros los republicanos: la renovación de los Poderes. Sólo la renovación, sólo la idea de que se puede abusar de un puesto y cometer todas las demás calamidades a que se han referido los oradores al tratar este punto, podrían dar lugar a que se desarrollara una buena gestión jurídica por parte de la suprema Corte de Justicia. […] Ha dicho aquí el señor licenciado Truchuelo que desearía un magistrado por cada Estado; a mí me parece democrático. La Constitución de 24 fijaba la elección por legislaturas; precisamente se había fijado en el principio de la democracia pura y de la democracia avanza. El número de los magistrados no sería excesivo. Ya se ha dicho aquí qué labores tan grandes ha tenido la Corte anteriormente, y aun cuando ahora en el proyecto de la Comisión se ha restringido la ley de amparo, con lo que estamos perfectamente de acuerdo para evitar los abusos, y, por consiguiente, tendremos ya menos amparos en la Suprema Corte de Justicia, no precisamente por tener menos vamos a tener tan pocos que no pudieran tener que hacer 31 magistrados. Efectivamente; se presentarán 31 magistrados, de los cuales se tomarán los suplentes, quedando los demás para propietarios; dividiéndose en salas, las cuales podrían conocer de todos los negocios, siendo públicas las audiencias, etcétera. Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, no sería una Corte numerosa […].

En contra del dictamen también uso la palabra el diputado Martínez Escobar:

[…]

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Es conveniente la elección popular entre nosotros, para diputados, senadores y para presidente de la República: pero para magistrados no, porque sería una mentira semejante elección, y así vemos que sucedió en la Constitución de la 57 se estableció que los magistrados de la Suprema Corte fueran electos popularmente: de entonces acá tenemos que todos los presidentes de la República han venido designando para magistrados sólo a sus amigos incondicionales, y no ha sido, por lo tanto, la Corte una institución de justicia, sino que únicamente se han ido resolviendo los asuntos en la forma y manera que ha parecido conveniente a aquel presidente que constituye el Poder Ejecutivo de la nación en determinado momento histórico. De manera que yo no vengo a abogar aquí por la elección popular de la Corte; si tal hiciera, sería una manifestación demagógica de que haría gala, dado que los magistrados de la Suprema Corte de la Unión, deben ser hombres de conocimientos profundos, de ciencia, de conocimientos técnicos; hombres que deben estar en su gabinete de estudio, que conozcan ampliamente la ciencia del Derecho; hombres de cualidades que no pueden ser a propósito para ir a hacer campañas electorales; pero tampoco debemos caer en el extremo opuesto, estableciendo que el presidente de la República tenga una investigación directa en la elección, porque semejante sistema es sumamente grave e impedirá que la Suprema Corte de Justicia cumpla con su elevada misión.

[…] Si nosotros establecemos que el Poder Ejecutivo tenga intervención en el nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte, sepamos de una vez por todas, o declaremos honradamente que no hemos venido aquí a hacer una labor sana, independiente y eficaz de Gobierno, de Gobierno democrático; en cambio, sí podrá decirse que la haremos de Gobierno perfectamente dictatorial, de Gobierno autocrático; pero si en vuestros cerebros palpita el democratismo, si existe en vosotros la idea de que se vaya difundiendo el pensamiento libertario y de que la Suprema Corte de Justicia cumpla con su elevada función, con su misión noble, no dejemos intervención al Poder Ejecutivo al integrarla, porque el Poder Ejecutivo solamente designará como magistrados a aquellos que desee que vayan a hacer lo que él quiera en las delicadas cuestiones de interés particular y general de que tenga que conocer aquella suprema institución. […] No debemos, pues, votar porque el Ejecutivo tenga esa intervención como se propone en el dictamen. Es enteramente inconveniente ese sistema; votemos en contra porque así lo exige la salud del país. Si se aprueba se cometerá una serie de atropellos y nunca tendremos nosotros Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esto indudablemente que tiene que suceder si votáis con la Comisión. Se argumentará aquí por algunos oradores que por eso va a establecerse la inmovilidad del Poder Judicial. Pues no es de fuerza el argumento. La inmovilidad, institución que existe en casi todos los países europeos y en Estados Unidos; la inamovilidad del Poder Judicial aquí sería inconveniente si el Ejecutivo intervie-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> ne como elector de la Corte, porque nuestra evolución política y sociológica no ha llegado a la altura de aquellos países y sólo tendríamos individuos que harán lo que quiera el Ejecutivo. […] si el nombramiento de los magistrados a la Suprema Corte en la forma que lo propone la Comisión dará lugar a que los magistrados no cumplan con su deber; indudablemente porque tendrán siempre compromisos políticos con el Congreso de la Unión y muy especialmente con el Ejecutivo; pero yo acepto aquella elección, única y exclusiva, no obstante que sería discutible su convivencia, porque el pueblo puede delegar la facultad de constituir un Poder para otro Poder; como el Legislativo puede delegar su facultad al Congreso de la Unión, es decir, al Poder Legislativo; para elegir la Corte pero que el ejecutivo sea quien substituya la Suprema Corte, esto es esencialmente absurdo […].

La discusión fue suspendida a las 19:20 horas, pero se reanudo a las 21:10 con la asistencia de 135 diputados. El diputado Aguilar Silvestre abonó argumentos contra el dictamen, en particular respecto a que fuera el Congreso y no el pueblo quien eligiera los ministros de la Suprema Corte de Justicia. Posteriormente el diputado Machorro y Narváez fundamento el dictamen al decir que:

> […]
>
> Cuando los pueblos han tenido oportunidad de hacer un alto en su marcha y considerar lo que han dejado atrás, los malos resultados de sus instituciones, del primer momento, entonces ellos han vuelto siempre a la elección del Poder Judicial en otra forma que no sea la popular.
>
> La elección popular tiene radicalmente por sí, por lo que es su institución, vicios fundamentales. En primer lugar, el magistrado no es igual al diputado o al senador; el magistrado es radicalmente distinto; él no va en el ejercicio de sus funciones a representar a la opinión; no va a representar a nadie; no lleva el criterio del elector, sino que lleva el suyo propio; simplemente se le elige como persona en la cual se cree que se reúnen ciertos requisitos indispensables para llenar una función social; él tiene que obrar en su función precisa, obrar quizá hasta contra la opinión de los electores.
>
> […]
>
> […] la magistratura no electiva, ha dado buenos resultados en todas partes. Cuando ha tenido vicios, éstos han venido de otro lugar, no precisamente del origen no popular de la institución, y en México, señores, ¿Cómo somos capaces, si no nos cegamos por completo ante la evidencia, de venir a decir que la magistratura electiva puede producir buenos resultados? En primer lugar, no ha producido hasta la fecha ningunos.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> En cuanto a la intervención del Poder Ejecutivo, la Comisión la ha aceptado, porque se tuvo en cuenta, no solamente el equilibrio de un Poder con otro, sino también que prácticamente puede ser útil que el Ejecutivo presente una candidatura sin obligación, por supuesto, para el Congreso, de votar aquella. El Congreso queda en libertad de no aceptarla; es simplemente una orientación que puede recibir, con el fin de que aquellas personas que en la magistratura y que en grados inferiores se han distinguido puedan tener acceso a la Suprema Corte de Justicia, así como a los demás empleos de la judicatura.

Por su parte, el diputado Jaimes Pastrana desglosó los posibles sistemas de elección indirecta de los miembros de la Suprema Corte, indicando los siguientes:

i. Que el pueblo nombre electores.

ii. Que los ayuntamientos de la República sean los que, como electores, nombren o elijan a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

iii. Que las legislaturas de los Estados elijan a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

iv. Que el Congreso de la Unión elija a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia en elección indirecta.

El diputado poblano se decantó por el segundo modelo, pero a su decir primero debía facilitarse a los ayuntamientos todo lo que sea necesario para que en la Corte Suprema de Justicia sólo tengamos los magistrados que sean necesarios en número, para que llenen perfectamente su misión. Al igual que el diputado Machorro y Narváez, el diputado Hilario Medina defendió el dictamen al decir que:

> […]
>
> El modo de creación de la antigua Corte Suprema de Justicia era la elección; el modo de funcionamiento de esa misma Corte era por salas, y de todos es conocido el fatal resultado de ese sistema, porque a nadie se la ha ocultado, porque ya se sabe cuál era la corrupción y cómo estaba dañado aquel alto cuerpo. De manera que debemos concluir lógicamente y forzosamente, que si aquel alto cuerpo no cumplía con las funciones a que estaba destinado, preciso era convenir en que aquellos defectos de naturaleza íntima y orgánica eran defectos de origen, debidos precisamente a su origen. […] el proyecto del Primer Jefe, el dictamen de la Comisión que lo apoya, no es más que un medio de revancha en contra del pasado. Si nosotros hemos visto cuál ha sido el funcionamiento de la Corte en el pasado, estamos obligados a intentar un nuevo sistema, a proceder de otra manera: estamos obligados a ensayar.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

[…]

La teoría de la inamovilidad social, de la inamovilidad de los cuerpos sociales, no es exclusiva de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, ni es solamente el órgano más alto encargado de impartir justicia. Tienen ustedes un órgano que en el Estado podría compararse al órgano de relación en el individuo. Este órgano se llama el Estado. […] De manera que nada tiene de particular, que nada importa que un solo órgano como la Suprema Corte de Justicia se perpetúe, tenga perpetuamente esa unidad que la hace aparecer siempre noble, no obstante que los hombres perecen, no obstante que cambie la institución principal, que la haga aparecer a través de los siglos siempre como el órgano de la justicia, como el órgano de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La intervención del Ejecutivo, tal como la propone el proyecto, es, a mi manera de ver, lo que más ha preocupado el escrúpulo de los señores representantes. Yo ruego a ustedes, señores diputados, se sirvan leer atentamente la manera cómo está el precepto concebido. Se dice que el Congreso, señores diputados, es decir, en la reunión de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que el Congreso elegirá, una vez que se hayan presentado los candidatos, y por escrutinio secreto, a los que deban ser magistrados a la Corte Suprema de Justicia; que se comunicará al Poder Ejecutivo cuáles son los candidatos, para que pueda proponer, si quiere, a muchos otros y entren también en la discusión. Esta es, señores, una intervención tan efectiva del Poder Ejecutivo, que debemos temer que si el Ejecutivo impone candidatos los acepte la Asamblea con la simple comunicación que tiene el Congreso para invitar al Poder Ejecutivo a que presente candidatos para discutirlos ampliamente.

Finalmente, el diputado Herrera Manuel habló en pro del asunto y pese a que todavía existían diputados anotados para hacer uso de la palabra, se procedió a la votación, pero la misma no pudo efectuarse por falta de *quorum*, levantándose la sesión. Al día siguiente (21) la Comisión pidió retirar el dictamen y presentarlo modificado más tarde, lo cual fue aceptado por la Asamblea. El nuevo dictamen fue leído y después de breves intervenciones de los diputados Cañete, Medina, Múgica, Martí, Palavicini, Truchuelo, Machorro y Narváez, González y Pastrana Jaimes, el dictamen de los artículos 94 al 102 fue aprobado.

El dictamen de los artículos 103 al 107 fue presentado en la sesión del 22 de enero, siendo el tema del amparo y su regulación en el artículo 107 el que causo mayor inquietud a los constituyentes, pues incluso los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular que difería del dictamen, diferencia que consistía, según explicó el propio diputado Medina, en que "el

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

dictamen de la Comisión, que está conforme con el proyecto del Primer Jefe, concede el amparo contra las sentencias definitivas que pronuncien los tribunales, esto es, que se conserve la pésima tradición que nulifica la justicia local".

La importancia del tema fue expresada de muy buena forma por el diputado Truchuelo, quien expuso en la sesión del mismo día —pero por la noche— que:

> […] todos los progresos alcanzados no sólo en la Constitución de 57, sino después con la propia jurisprudencia, revelan que es una necesidad imperiosa el establecimiento del juicio de amparo, que, lejos de atacar la soberanía de los Estados, viene haciendo respetar los principios constitucionales y es el lazo de unión que los mantiene perfectamente ligados entre sí para hacer la Republica fuerte, darle auge y hacer ostensible el Poder Judicial, que es el que mantiene el equilibrio de las fuerzas activas de todo Gobierno democrático […].

Al final, los artículos 103, 104, 105, 106 y 107 fueron aprobados. Con lo cual se había mantenido, en términos generales, un Poder Judicial Federal a semejanza del establecido en la Constitución de 1857, con una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; también se conservaron las controversias constitucionales y el juicio de amparo. El 29 de mayo de 1917 el Presidente de la República promulgó el Decreto del Congreso por el cual se designaron los ministros de la Suprema Corte de Justicia,[19] siendo nombrados como miembros del más Alto Tribunal a los ciudadanos Enrique M. de los Ríos, Enrique Colunga, Victoriano Pimentel, Agustín del Valle, Enrique García Parra, Manuel E. Cruz, Enrique Moreno, Santiago Martínez Alomía, José María Truchuelo, Alberto M. González y Agustín Urdapilleta.[20]

Colofón

Para finalizar el presente trabajo voy a revisar –brevemente– la evolución del Poder Judicial de la Federación en los cien años de vigencia que está por cumplir la Carta Magna de 1917; sobre todo en cuanto al número de miembros de la Suprema Corte de Justicia y la inamovilidad judicial, temas de sumo interés en los más recientes Congresos Constituyentes y plasmados en los textos constitucionales de 1857 y 1917.

19 González, María del Refugio, *La administración de justicia antes y después de la revolución: 1910-1920*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, pp. 161 y 162.

20 Esta integración se mantuvo durante el período que va de junio de 1917 a mayo de 1919, fungiendo como Presidente en dicho lapso Enrique M. de los Ríos. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación: sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, p. 628.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En principio, como ha sido referido líneas atrás, el Congreso Constituyente de 1916-1917 no estuvo de acuerdo con la propuesta del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en cuanto al número de integrantes de la Suprema Corte, quien propuso un total de 9; entonces, los constituyentes regresaron al número establecido en la Constitución de 1857, es decir, once ministros, señalando un período de dos años para aquellos que fueren designados para integrar la Suprema Corte en las elecciones inmediatas; mientras que, los electos al terminar este primer período durarían en su encargo cuatro años, siendo removidos solamente cuando observaren mala conducta y previo el juicio de responsabilidad. La inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte debía funcionar a partir de 1923, ya que el texto primigenio de la Constitución dispuso que tanto ministros como magistrados y jueces durarían en su encargo cuatro años.

El 20 de agosto de 1928 se modificó por primera vez el artículo 94 constitucional, con la finalidad de aumentar el número de ministros integrantes de la Suprema Corte, pasando de 11 a 16; por esa razón, ahora su funcionamiento sería en Tribunal Pleno o en tres salas de 5 ministros cada una. Asimismo, "se creó la nefasta institución de separación de los juzgadores federales por 'mala conducta'".[21] El 15 de diciembre de 1934 de nueva cuenta se reforma el artículo 94 para incrementar —una vez más— el número de ministros de la Suprema Corte, ahora serían un total de 21, los cuales formarían cuatro salas de 5 ministros cada una; además, se suprimió la inamovilidad de los ministros, pues el texto constitucional estipuló que jueces, magistrados y ministros durarían en su encargo seis años.

La reforma del 21 de septiembre de 1944 al artículo 94 suprimió la mención de las salas en que se dividía la Suprema Corte e instauró una vez más la inamovilidad judicial;[22] en consecuencia, la designación de los miembros del Alto Tribunal era por tiempo indeterminado y solamente quedarían separados de su encargo al cumplir 70 años de edad o por renuncia; aunque, también podían ser separados a través de juicio político.

El 19 de febrero de 1951 se publicó una nueva reforma al artículo 94, para incrementar otra vez el número de ministros del Máximo Tribunal, pues además

21 Soberanes Fernández, José Luis, "La inamovilidad judicial federal en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 151-152-153, 1987, p. 215.

22 *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, 8ª ed., México, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa, 2012, t. IV, pp. 945-946.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de los 21 ministros habría 5 ministros supernumerarios, quienes no podían integrar el Pleno;[23] asimismo, se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales conocerían de las violaciones procesales en materia de amparo, y se instauro la inamovilidad para jueces y magistrados federales, quienes durarían cuatro años en su ejercicio y, en caso de ser reelectos después de ese plazo o promovidos a un cargo superior, únicamente podrían ser privados de sus cargos por mala conducta previo juicio de responsabilidad.

Para el 31 de diciembre de 1994 se da la modificación más significativa al Poder Judicial de la Federación en los últimos años: a) se regresa a la composición original de la Suprema Corte en 1917, esto es, 11 ministros; b) se elimina la inamovilidad de los ministros de la Suprema Corte y ahora durarían en su encargo 15 años; c) se crea el Consejo de la Judicatura Federal para la administración del Poder Judicial Federal.[24]

La transición democrática en México trajo una nueva conformación al Poder Judicial de la Federación, incorporando el 22 de agosto de 1996 un Tribunal Electoral. Finalmente, por medio de la trascendental reforma del 6 de junio de 2011 se faculta a la Suprema Corte para establecer Plenos de Circuito, atendiendo al número y especialización de los Tribunales Colegiados que pertenezcan a cada Circuito. En fin, durante el lapso de cien años el Poder Judicial de la Federación ha transitado por varias etapas, sobre todo en la integración de la Suprema Corte e inamovilidad de sus miembros, en el número de Tribunales y Juzgados, así como en la creación de nuevas instituciones pertenecientes a dicho poder, siendo constante y, seguramente, benéfica esa transformación.

Fuentes de consulta

Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a mediados del siglo XIX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1987.

Camacho Vargas, José Luis, *El Constituyente de 1857*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A. C., 2008.

Cámara de Diputados, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917. Edición Facsimilar*, México, Cámara de Diputados, 2015, 2 ts.

23 A través de reforma de 1967 (25-X) los ministros supernumerarios podían formar parte del Pleno supliendo a los numerarios.

24 En 1999 (11-VI) se exceptúa de la administración, vigilancia y disciplina del Consejo de la Judicatura Federal a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones, 8ª ed., México, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Miguel Ángel Porrúa, 2012, t. VI.

Ferrer Mac-Gregor Poisot, Eduardo y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, (coords), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. VIII, Procesos constitucionales orgánicos*, México, UNAM, Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, Marcial Pons, 2008.

González Oropeza, Manuel y López Saucedo, Pedro A., *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX: 1825-1857*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009. Las resoluciones judiciales que han forjado a México.

----------, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación en el siglo XIX: vigencia de la Constitución de 1857: 1857-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010. Las resoluciones judiciales que han forjado a México.

González, María del Refugio, *La administración de justicia antes y después de la revolución: 1910-1920*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.

Melgarejo Randolf, L. y Fernández Rojas, J., *El Congreso Constituyente de 1916 y 1917*, México, Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, 1917.

Santiago Campos, Gonzalo, "El Poder Judicial en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843", *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, volumen XXXII, julio-diciembre de 2015, pp. 75-94.

Soberanes Fernández, José Luis, "La inamovilidad judicial federal en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 151-152-153, 1987.

----------, *El Poder Judicial federal en el siglo XIX (notas para su estudio)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación: sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.

Téllez G., Mario A. y López Fontes, José (comps.), *La legislación mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, El Colegio de México, Escuela Libre de Derecho, Estado de México, Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, 2004.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005.

Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007.

Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (INERHM), Gobierno del Estado de Puebla, 1987.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Venustiano Carranza al momento de rendir protesta ante la Constitución de 1917 en el Teatro Iturbide, en la Ciudad de Querétaro.*

* Archivo Periódico El Universal.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Análisis comparativo de la institución del Ministerio Público en las Constituciones de 1857 y 1917

Oscar Uribe Benítez[1]

Textos constitucionales primigenios reguladores de la Institución del Ministerio Público

Para estar en condiciones de realizar el análisis comparativo de la Institución del Ministerio Público en las Constituciones de 1857 y 1917, consideramos pertinente en principio transcribir el texto del o los artículos primigenios de ambas constituciones que regularon dicha Institución, para en seguida emprender las diferencias y semejanzas que advirtamos, así como el desarrollo de unas y otras.

1 Maestro en Ciencias Penales con especialidad en área Jurídico Penal por el INACIPE. Investigador del CEDIP.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
En el Título III, relativo a la División de poderes, sección III correspondiente a la del poder judicial, en sus artículos 90 al 93 se estableció lo siguiente: *Art. 90. Se deposita el ejercicio del poder judicial de la federación en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito.* *Art. 91. La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general* *Art. 92. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años, y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.* *Art. 93. Para ser electo individuo de la Suprema Corte de Justicia, se necesita: estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores, ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.*[2]	En su Título Primero, Capítulo I referente a las garantías individuales, en su artículo 21 dispuso lo siguiente: *La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía; el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días. Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana.* Asimismo, en su Título Tercero, Capítulo II referente al poder legislativo, sección III, sobre las facultades del Congreso, en su artículo 73, fracción VI, base 5ª, previó lo siguiente: *El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un Procurador General, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.* Y en el mismo Título Tercero, pero Capítulo IV referente al poder judicial, en su artículo 102, dispuso lo siguiente: *La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte.*

2 Cfr. Cosío Villegas, Dan*iel, La Constitución* de 1857 y sus críticos, México, Fondo de Cultura Económica, Clío y Colegio Nacional, edición conmemorativa en ocasión del CL Aniversario de la Constitución de 1857, p. 227.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917
	Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare. *El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.* *El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsable de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.*[3]

Semejanzas

En la Constitución de 1857 y de 1917 para ser electo Procurador General se exigían las mismas calidades que para ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia.

Diferencias

A) Sistematización de la Institución

En la Constitución de 1857 se ubicó al fiscal y procurador general en la organización del poder; es decir, en el Título III referente a la División de Poderes, concretamente en el poder judicial federal.

3 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Consultada el 1 de noviembre de 2016), disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Mientras que en la Constitución de 1917, la institución del Ministerio Público se reguló en los Títulos Primero, Capítulo I, relativo a las garantías individuales; y en el Tercero sobre la organización de los poderes legislativo y judicial; precisamente en el Capítulo II sobre el poder legislativo, sección III respecto a las facultades del Congreso de la Unión; y en el Capítulo IV sobre el poder judicial.

B) Poder al que se adscribió la Institución

La Constitución de 1857, siguiendo la tradición jurídica española lo mantuvo al fiscal y al procurador general como miembros del poder judicial.

En cambio, en la Constitución de 1917 la institución del Ministerio Público quedó a cargo de un procurador general y ambos adscritos al poder ejecutivo.

C) Forma de designación para ocupar el cargo de la Institución

La Constitución de 1857 dispuso que tanto los ministros como el fiscal y el procurador general fueran electos de manera indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral.

El jurista mexicano del siglo XIX Jacinto Pallares, al abordar la organización del poder judicial del fuero federal, señala que ley electoral, a que se refiere el artículo 92 de la Constitución de 1857, fue la de 12 de febrero de 1857 y otras posteriores que menciona.[4]

Al efecto, consultamos la Legislación Mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano, localizando la Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857 expedida por el Congreso Extraordinario Constituyente, en cuyo Capítulo VI referente a las elecciones para magistrados de la Suprema Corte de Justicia, en su artículo 48 dispuso lo siguiente:

> Estas elecciones se harán al tercero día inclusive de haberse nombrado los diputados, si toca hacer renovación de magistrados, eligiéndose uno a uno diez propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, según la planta que establece el art. 92 de la Constitución. Cada elección se hará por cédulas, del modo que previene el art. 43 de la presente ley, computándose

4 *Cfr.* Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, facsimilar de la edición de 1874, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 497.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y rectificándose los votos según allí se ordena. La antigüedad la determina el orden de la elección.[5]

Este tipo de elección era indirecta en primer grado porque se constituían juntas de distrito electoral, cuyos electores eran quienes realizaban el nombramiento por escrutinio secreto mediante cédulas, según su artículo 43.[6]

En tanto la Constitución de 1917, dispuso que el presidente de la república, nombrará y removerá libremente al procurador general, así como a los funcionarios del Ministerio Público.

D) Duración en el cargo

La Constitución de 1857 prescribió que tanto los ministros como el fiscal y el procurador general durarían en el cargo seis años.

Mientras que la Constitución de 1917, no fijó temporalidad en la duración del cargo en el Ministerio Público y del procurador general, dado que se facultó al poder ejecutivo para removerlos libremente; es decir, en cualquier fecha.

E) Requisitos o cualidades para ocupar el cargo

En la Constitución de 1857 se requirió estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años; ser ciudadano por nacimiento; y estar en ejercicio de sus derechos.

El texto de la Constitución de 1917, exigió las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte, en cuyo artículo 95 estipuló las siguientes: poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; ser ciudadano mexicano por nacimiento; estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; adicionalmente, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de con-

5 *Cfr.* Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Tomo VIII, Imprenta del Comercio de Dublán y Chavez, a cargo de M. Lara (hijo), México, 1877, pp. 414 y 415 (versión digitalizada de la S.C.J., Colegio de México, Escuela Libre de Derecho y Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, 2004)

6 *Ibidem*, p. 414.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

fianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; y haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la república por un tiempo menor de seis meses.

F) Funciones

Según Jacinto Pallares, hasta la fecha en que escribió su obra que consultamos (1873) no se habían expedido las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales que establecen la jurisdicción federal, razón por la cual tenían que recurrir a la ley de 14 de febrero de 1826, vigente en su mayor parte, en cuyos artículos 36 y 37 se dispuso lo siguiente:

> Art. 36. El fiscal será oído en todas las causas criminales y en las civiles en que se interece la federación ó sus autoridades.
>
> Art. 37. No llevará derechos ningunos y sus pedimentos no podrán reservarse á no ser que lo exija el estado del negocio.[7]

Asimismo, Pallares transcribe el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 29 de julio de 1862, en cuyo capítulo I, artículo 1 señala que la asistencia del fiscal y procurador general es voluntaria siempre y obligatoria cuando sean llamados por la Corte o por su Presidente; en su artículo 2, no les reconoce al fiscal y al procurador general voto, pero si voz para sus pedimentos por escrito o de palabra; en el capítulo V, los artículos 2 y 6, dispusieron lo siguiente:

> Art. 2° El Fiscal deberá promover por escrito ó de palabra cuanto considere oportuno para la pronta administración de justicia, ó que interese la autoridad del Tribunal, las demás de la Federación, ó que por cualquiera capítulo afecte la causa pública en materia de justicia; y cuando el Tribunal califique por más conveniente que lo ejecute por pedimento escrito, así lo hará precisamente.
>
> Art. 6. Se oirá al Fiscal en todas las causas criminales ó de responsabilidad, en todos los negocios que interesen á la jurisdicción ó competencia de los Tribunales, en las consultas sobre dudas de ley, y siempre que él lo pida ó el Tribunal lo estime oportuno.
>
> Concluido el sumario en las causas criminales que toquen al conocimiento del Tribunal, se pasará al Fiscal para que en su vista promueva lo que estime conveniente.
>
> …

En cuanto al Procurador general, sus artículos 7 y 10 establecieron lo siguiente:

7 *Cfr.* Pallares, Jacinto, *Op. Cit.*, pp. 502 y 503.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Art. 7° El Procurador general será oído en todos los negocios en que se interese la Hacienda pública, sea porque se ventilen derechos de ella, sea porque se trata del castigo de fraudes contra ella, ó responsabilidad de sus empleados ó agentes, y en los que por los mismos motivos se interesen los fondos de los establecimientos públicos.
>
> Art. 10. El Procurador general tendrá las mismas consideraciones y obligaciones que el Fiscal en los negocios en que interviene.

Asimismo, en su artículo 8 respecto de los fiscales de los juzgados de circuito y distrito, previó lo siguiente:

> Art. 8. Todos los Promotores Fiscales de los Juzgados de Circuito y Distrito comunicarán al Procurador general todos los negocios de Hacienda pública cuyo interés exceda de 500 pesos en que intervengan, y obsequiarán las instrucciones que reciban acerca de ellos del Procurador general, el que á su vez recibirá las que le comunique el Supremo Gobierno.[8]

En resumen, dice Pallares que el Ministerio Fiscal representado por los promotores de los tribunales de circuito, los de distrito y los empleados de hacienda y Procurador y Fiscal de la Suprema Corte son representantes del Ministerio Público en la federación, cada uno dentro de la órbita de acción y deberes que la traza la ley, sus funciones se caracterizan por lo general, según las leyes, en ser oídos cada uno en su tribunal respectivo en todo juicio criminal, en los que interesen al Erario federal, en aquellos en que la Unión fuere parte y en los de competencia en que se defiende la jurisdicción federal. Inclusive, refiere dos leyes más que considera estaban vigentes: la de 22 de mayo de 1834, que estableció en su artículo 40 que será oído el procurador en todo juicio criminal y cuando se interese la hacienda pública de la nación. Y la ley de 9 de octubre de 1812, en cuyo artículo 26, capítulo 1°, dispuso que los fiscales de las audiencias sólo serán oídos en las causas criminales y civiles en que se interese la causa pública o la jurisdicción ordinaria. En otras palabras, afirma, que el Ministerio Público federal está encomendado al procurador y fiscal de la Suprema Corte, a los promotores de circuito y a los de distrito, y como subsidiarios a los empleados de la hacienda federal.[9]

Adicionalmente, Pallares resalta que el promotor de circuito de Guadalajara consultó a la Suprema Corte de Justicia sobre cuáles son las leyes vigentes en el fuero federal en materia de procedimientos, cuya respuesta en acuerdo de

8 *Ibidem*, pp. 504, 515 y 516.

9 *Ibidem*, p. 532.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

19 de diciembre de 1871 fue en el sentido de que estaba vigente la ley de 14 de febrero de 1826 y la de 22 de mayo de 1834, así como otras si están conforme con éstas. En tal virtud, como los jueces federales tienen fiscales que representan a la sociedad en cuestiones criminales y al Erario en negocios civiles y aquéllos que deben ser oídos en unas y otros en primera instancia, según el artículo 40 de la ley de 22 de mayo de 1834, inútil y anómalo es el carácter de acusador que toman los jueces federales en la confesión con cargos, cuya diligencia debía suprimirse sustituyéndola con la audiencia fiscal; pero como no han sido derogadas explícitamente las leyes que ordenan se practique tal diligencia, esta se practicará sin perjuicio de que el fiscal sea oído como parte acusadora en toda causa criminal.[10]

Por nuestra parte, expondremos el desarrollo que tuvo la Institución en la normativa secundaria. El Código de Procedimientos Penales de 15 de septiembre de 1880, ya no se refiere al Fiscal o al Promotor Fiscal, sino al Ministerio Público, en cuyo artículo 2 estableció que al Ministerio Público le corresponde *perseguir y acusar* ante los tribunales a los autores, cómplices y encubridores, de los delitos que se cometan, y vigilar porque se ejecuten puntualmente las sentencias que se pronuncien. El artículo 3 dispuso que la violación de los derechos garantidos por la ley penal, puede dar lugar a dos acciones: la penal y la civil. La acción penal, corresponde exclusivamente a la sociedad, tiene por objeto el castigo del delincuente. La civil, que puede ejercitar la parte ofendida, sólo tendrá los objetivos que expresa el artículo 301 del Código Penal.

El mencionado Código de Procedimientos Penales en su libro primero se refiere a la policía judicial y a la instrucción. Su título primero contempla a la policía judicial, la cual tiene por objeto la investigación de los delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de sus autores, cómplices y descubridores, según su artículo 11. Integran esta policía, en la ciudad de México, los inspectores de cuartel, comisarios de policía, inspector general de policía, Ministerio Público, jueces correccionales y jueces de lo criminal, según el artículo 12, dependiendo los tres primeros de los tres últimos, según el artículo 13, sin perjuicio del ejercicio de las funciones administrativas y militares. La preferencia para realizar las primeras diligencias las tiene el superior, en el orden inverso señalado, excepto en el supuesto del artículo 30, en el que el Ministerio Público cuando tenga noticia de que en su territorio se ha cometido algún delito que se persigue de oficio, requerirá sin pérdida de tiempo la intervención del juez competente del

10 *Ibidem*, pp. 577 y 580.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ramo penal para que inicie el procedimiento, pero si hay peligro de que mientras se presente el juez, se dé a la fuga, desaparezcan o se alteren los vestigios del delito y de sus circunstancias, podrá mandar aprehender aquél, dictar las providencias que fueren necesarias para impedir que se pierdan o destruyan los instrumentos, o cosas objeto o efecto del delito, y los vestigios del hecho, y en general para evitar que se dificulte la averiguación, sin perjuicio de dar parte inmediatamente al juez del ramo penal, comunicándole de palabra o por escrito los datos que hubiere recogido.

El artículo 28 señala que el Ministerio Público es una magistratura instituida para pedir y auxiliar la pronta administración de justicia, en nombre de la sociedad, y para defender ante los tribunales los intereses de ésta, en los casos y por los medios que señalan las leyes.[11]

Posteriormente, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito y Territorios Federales de 6 de julio de 1894, en su Título preliminar, relativo a las acciones que nacen de los delitos, dispuso en su artículo 2 con respecto al Ministerio Público que le corresponde perseguir y acusar ante los tribunales a los responsables de un delito, y cuidar de que las sentencias se cumplan puntualmente. El artículo 3, señaló que la violación de los derechos garantizados por la ley penal, dará lugar a una acción penal, así como a una pena. La primera, que corresponde a la sociedad, se ejerce por el Ministerio Público y tiene por objeto el castigo del delincuente.

En su Libro Primero, Título I, Capítulo Único, de la Policía Judicial, dispuso en su artículo 7 que ésta tiene por objeto la investigación de todos los delitos, la reunión de sus pruebas y el descubrimiento de los autores, cómplices y encubridores. Policía Judicial que se ejerce en la ciudad de México, según el artículo 8, por los Inspectores de cuartel, Comisarios de policía, Inspector General de Policía, Ministerio Público, Jueces Correccionales y Jueces de lo Criminal, dependiendo los tres primeros del Ministerio Público y del Juez de lo Criminal, por lo que cuando tuviesen conocimiento de un delito y el juez de lo criminal también, conocerá éste y practicará las primeras diligencias; y en el caso de que los funcionarios de la policía judicial fueren de la misma jerarquía, conocerá el que primero hay tenido noticia, de conformidad con el artículo 12.

En el Libro Segundo, contiene un Título Único relativo a la instrucción, comprende XIII Capítulos. En el Capítulo II, relativo a la comprobación del cuerpo del delito, se obliga al agente de la policía judicial, que practicare las primeras

11 *Cfr.* Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Op. Cit.*, T. XV, pp. 3-29.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

diligencias, y al juez que tome conocimiento del negocio, a comprobar el cuerpo del delito como base de la averiguación, según el artículo 82.

En el Capítulo III, se regula la declaración preparatoria y nombramiento del defensor, en cuyo artículo 114 previó que para las diligencias de instrucción, no es necesario citar a los defensores, sino cuando el *procesado* lo pida, y entonces podrán intervenir en ellas, excepto en los casos en que el Código lo prohíba.[12].

El Código de Procedimientos Federales de 14 de noviembre de 1895, en su Título Preliminar, Capítulo I, artículo 2 señaló que el Ministerio Público auxiliará en el ejercicio de sus funciones al Poder Judicial de la Federación, para defender ante los tribunales los intereses de la sociedad, en los casos y por los medios en que señalan las leyes. En el Capítulo II, relativo a la Suprema Corte de Justicia, su artículo 3 disponía que se compondría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un Fiscal y un Procurador General.[13]

En los tribunales de circuito que eran unitarios, lo integraban un Magistrado, un Secretario y un Promotor Fiscal, así como empleados subalternos que dispusiera la ley.[14] Los Juzgados de Distrito se integran por un Juez, un Secretario, un Promotor Fiscal y empleados subalternos.[15]

En el Capítulo V se contempló al Ministerio Público Federal, quien estaría a cargo del Procurador General de la Nación, del Fiscal de la Suprema Corte de Justicia, de los Promotores de Circuito y de los de Distrito.[16]

En el Capítulo XIII se previeron las atribuciones del Ministerio Público, divididas en las del Procurador General [17] y del Fiscal. En el artículo 64, se encuentran las del primero, las cuales consisten en *pedir* en los negocios de que la Suprema Corte conoce en primera instancia; en las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, y entre los de un Estado y otro; en las controversias determinadas por el artículo 100 de la Constitución Política de la República, cuando lleguen al conocimiento de la Suprema Corte, y en ellas no esté interesada la Hacienda Pública de la Federación. Obsequiar las instrucciones que reciba del Ejecutivo, pedirlas a éste cuando lo

12 *Cfr.* Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Op. Cit.*, T. XXVIII, pp. 119 a 143.

13 Íbidem, p. 193.

14 Íbidem, p. 194.

15 Íbidem, p. 195.

16 Íbidem, 197.

17 Íbidem, p. 201.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

estime necesario, y darlas, en igual caso, a los Promotores Fiscales. Informar al Ejecutivo, si lo pidiere, de los negocios en que interviene el Ministerio Público. Recabar de las oficinas públicas las noticias o documentos necesarios para el ejercicio de sus funciones. Dar cuenta a la Secretaría de Justicia, de las faltas cometidas por los Promotores, y proponer a la misma Secretaría las medidas conducentes a la unidad y eficacia de la acción del Misterio Público. Y visitar por sí o por medio de los promotores de Circuito, los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, cuando así lo acuerde la Suprema Corte, promoviendo lo que corresponda conforme a la ley.

En el artículo 65, se contemplan las atribuciones del Fiscal, mismas que consisten en pedir ante la Suprema Corte, en todas las controversias en que está interesada la Hacienda Pública. Obsequiar las instrucciones que le diere el Ejecutivo, para iniciar y proseguir los asuntos de interés de la Hacienda Pública, sin que se pueda desistir salvo disposición expresa de la Secretaría de Estado respectiva. Ejercitar en grado la acción penal, en los procesos instruidos contra los presuntos responsables de delitos de la competencia de los Tribunales de la Federación. Pedir que se haga efectiva la responsabilidad en que incurran los Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, sus respectivos Secretarios y los Promotores Fiscales, en los procesos concluidos por sentencia ejecutoria, y que pasen a revisión de la Suprema Corte de Justicia. Examinar los estados de negocios que mensualmente deben remitirle los Promotores, y proceder a lo que corresponda en defensa de los intereses fiscales, comunicando al Procurador General las noticias de los negocios que fueren de su incumbencia. Examinar las listas y actas de visitas de cárcel, que le remitan los Promotores, a fin de castigar y prevenir las detenciones arbitrarias, el retardo en los procesos y los abusos cometidos en las prisiones. Dar en los asuntos de su conocimiento, instrucciones a los Promotores Fiscales.[18]

El Reglamento del Ministerio Público en el Distrito Federal de 25 de abril de 1900, desarrolló de manera más detallada sus funciones.[19]

Por decreto de 1 de octubre de 1900, se reformó el título preliminar del Código de Procedimientos Federales, en cuyo artículo 42 se estableció que el Procurador General de la República, los Agentes y los demás empleados del Ministerio Público, serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo.[20]

18 *Ibidem*, pp. 201 y 202.

19 *Cfr.* Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Op. Cit*., T. XXXII, pp. 213 a 226.

20 Íbidem, p. 732.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La Ley Orgánica del Ministerio Público en el Distrito y Territorios Federales de 12 de septiembre de 1903, en su artículo 1° estableció que el Ministerio Público en el fuero común representa el interés de la sociedad, ante los tribunales del propio fuero y estará a cargo de los funcionarios que la ley designe. Sin embargo, las leyes o el ejecutivo podrán conferir a un funcionario o a una persona particular la representación que convenga a los intereses del gobierno, para gestionar en nombre de éste ante los tribunales lo procedente. El Ministerio Público depende del Ejecutivo por medio de la Secretaría de Justicia, según el artículo 4.[21]

En cambio, la Constitución de 1917, le otorgó al Ministerio Público la persecución de los delitos del orden federal, junto con la policía judicial la cual estaría bajo su mando inmediato; solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Licenciado Paulino Machorro Narváez, Diputado del Congreso Constituyente de 1916-1917, y posteriormente Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizó un estudio acerca de la institución del Ministerio Público con base en los antecedentes parlamentarios y textos originales de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de 5 de febrero de 1917.[22]

En ese estudio, en resumen, sostiene lo siguiente: en la vida jurídica del Distrito Federal, de los territorios y en la jurisdicción federal, el Ministerio Público al recibir las denuncias o querellas, practica averiguaciones completas y dilatadas, en meses o años; una vez agotadas dichas averiguaciones, verdaderas instrucciones, consigna a su arbitrio el caso a un juez; en caso contrario, si no consigna, es porque opina que no hay delito, lo que hace arbitrariamente pues no interviene algún juez y el asunto concluye.

Tal práctica inusitada en países civilizados, salvo en los regímenes totalitarios, se pretende fundar en el artículo 21 constitucional, en el que se otorga la facultad al Ministerio Público para perseguir los delitos, de cuyo texto no se autoriza tal interpretación, porque sus términos ubican dicha facultad en los límites de una in-

21 *Cfr.* Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Op. Cit.*, T. XXXV, pp. 1036, 1040, 1041.

22 *Cfr.* Machorro Narváez, Paulino, *El Ministerio Público, la Intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución,* México, Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, correspondiente de la Real de Madrid, 1941.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tervención policiaca: "La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél". Es decir, el Ministerio Público desempeñará las funciones de director de la policía judicial y levantará las actas inmediatas a los hechos, como lo venía haciendo la policía administrativa autorizada por las leyes orgánicas y las de procedimientos penales. Dichas actas, en la legislación anterior a la Constitución, se llamaban primeras diligencias y hacían constar los datos más recientes, la huella inmediata, la que podría borrarse o alterarse con el transcurso de algunos días, por lo que era urgente de asir en el acto para presentarlos al juez. El agente de la policía judicial no resolvía nada en definitiva, y aun cuando el juez desempeñaba las funciones de jefe de la policía judicial, no era con ese carácter sino con su jurisdicción, con su potestad de juez dictaba sus resoluciones en el procedimiento. Esta era la práctica jurídica mexicana, patente en los Códigos y leyes orgánicas, de acuerdo a las nociones básicas del derecho procesal penal en todas las naciones civilizadas.

Nada autoriza a pensar que los diputados constituyentes tuvieran otra mentalidad a la señalada, principalmente los que eran abogados. *La persecución de los delitos, significa acción policial.* Es decir, la acción policial de los delitos incumbe a la policía judicial, de la que se entendía en 1916 según las leyes vigentes y la interpretación que la práctica le había dado, pero bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

Para conocer la intención del legislador, nada mejor que la exposición de motivos en los antecedentes legislativos; es decir, la exposición que hizo Don Venustiano Carranza ante el Congreso Constituyente al presentar su proyecto de Constitución; el dictamen de la comisión de Constitución; y la discusión en el Congreso.

Venustiano Carranza, en su exposición, refirió que su reforma pretende evitar que los jueces penales cometan los atentados a que los lleva el sistema procesal que dejaba en sus manos averiguar los delitos y buscar las pruebas, lo que quedaría a cargo del Ministerio Público. También se quitaría a las autoridades administrativas la posibilidad de aprehender a cuantas personas juzgaran sospechosas, lo que se sintetizó en el artículo 21 al disponer: La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial que estará a la disposición de éste. En este sentido, la persecución de los delitos se concibe como una función administrativa que desarrollaría un órgano llamado Ministerio Público.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La Primera Comisión de Constitución, en su dictamen después de remitirse a la exposición del Primer Jefe, encuentra que la idea fundamental del artículo 21 constitucional, es la de subalternar, poner abajo, supeditar la autoridad administrativa al Ministerio Público y por ello invierte los términos del proyecto: la autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial, quedando supeditada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente a dichas funciones. El Ministerio Público es colocado en posición preponderante en una jerarquía administrativa, pero no adquiere función especial.

La discusión del artículo mencionado fue extensa, trece participaciones, más los de las comisiones, al grado que el proyecto de la comisión fue retirado. En la discusión se fijó siempre al Ministerio Público en el proceso actuando como policía judicial. El Diputado Palavicini dijo que era una novedad la creación de una policía judicial especial dependiente del Procurador. El Diputado Macías, colaborador del Primer Jefe en la elaboración del proyecto, en sus dos intervenciones, tenía la misma idea de Palavicini, en la actuación del Ministerio Público como policía judicial, deduciéndose que la persecución de los delitos vale como actuación de policía judicial. Macías explicó que la policía judicial la forman los agentes que el Ministerio Público tiene a su disposición para ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo (ni siquiera detener a las que lo presenciaron y menos sus declaraciones textuales). El agente del Ministerio Público toma conocimiento del hecho y manda a sus agentes, quienes investigan al probable inculpado y dónde se oculta, da cuenta inmediatamente y el Ministerio Público presenta la acusación ante el juez, quien libra la orden de aprehensión.

Como la comisión retiró su proyecto del artículo 21, ofreciendo presentar otro en el sentido de la discusión, lo dicho en esta da notoriamente la interpretación del artículo constitucional, por lo que en el nuevo proyecto se dijo: También incumbe a la propia autoridad (administrativa) la persecución de los delitos por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste.

El Diputado Colunga, miembro de la comisión, presentó voto particular, en el cual resaltó una incongruencia entre la exposición de motivos del Primer Jefe y el texto original del artículo 21 del proyecto, porque atribuía la persecución de los delitos a la autoridad municipal y propuso una redacción que es la vigente, sin la adición de las multas. Por tanto, el voto de Colunga puede tomarse como fuente de interpretación.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La cuestión parecía separar las funciones de la policía judicial de las de la policía común, pero nada de atribuir al Ministerio Público facultades omnímodas que se ha hecho en los últimos tiempos ni dislocar el procedimiento penal con esa instrucción previa que se practica fuera de todas las normas teóricas, constitucionales, ni tampoco nada de facultar al Ministerio Público para que declare inapelablemente que no hay delito. Finalmente, se puso a discusión el nuevo dictamen de la comisión y el voto particular del Diputado Colunga, aprobándose el de éste, con la adición de las multas.

Resume Machorro Narváez, en el sentido de que de estos antecedentes nada se deduce que funde esa preponderancia del Ministerio Público ni su intromisión en la esfera del poder judicial, su actuación sería como dijo el Diputado Macías: ir a averiguar dónde se cometió el delito, qué personas pudieron presenciarlo, etc., mandar a sus agentes quienes van al lugar de los sucesos y ahí averiguan a qué hora sucedió el hecho, etc., para que inmediatamente el Ministerio Público consigne el caso.

Sin embargo, el Diputado Macías en la sesión en que se votó el artículo 21, dijo que la intención del Primer Jefe es quitar a la autoridad judicial la persecución y averiguación de los delitos para que quede única y exclusivamente a cargo del Ministerio Público. Lo que significa que el juez ya no puede averiguar, solamente resolver lo averiguado por el Ministerio Público, lo que hace suponer que ya no habrá instrucción (declarar al inculpado, testigos, careos, etc.). La solución a esta situación es que no debe tomarse aisladamente lo dicho por Macías sino con sus demás exposiciones del mismo Diputado; es decir, que la averiguación que se le quita al juez es la inmediata al delito, la que debía practicar el Ministerio Público, a las que el juez las reduce a diligencias formales.

Reitera Machorro Narváez, que no hay nada en una garantía individual en la que el Ministerio Público practique extensas y dilatadas averiguaciones, que use de coacción para llamar a declarar a testigos y tome declaración preparatoria al inculpado, que le reciba pruebas y practique careos, ya que todo ello corresponde, según el artículo 20 constitucional, al juez del proceso. Que de los antecedentes no se desprende que el Ministerio Público esté facultado, al grado de garantía individual, para detener su acción ante los tribunales frente a las denuncias y querellas y para resolver a última hora que no hay delito qué perseguir.

El juez ya no podría recabar pruebas de oficio, el Ministerio Público lo haría y se las ofrecería a aquél, en virtud del artículo 21 constitucional, así como las que le

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ofreciera el procesado, según el artículo 20 constitucional. Se quería que el juez ya no fuese parte en el proceso, al buscar las pruebas, sino que fuera otro quien asumiera la acusación.

El Ministerio Público da menos seguridades de rectitud que un juez, pues no está obligado a la publicidad del procedimiento ni a oír al inculpado, asistido de un defensor, ni a decir al inculpado el motivo del procedimiento, ni el nombre del acusador; es decir, con el ministerio público, en sus averiguaciones no rezan las garantías individuales del artículo 20 constitucional, que se refieren al proceso llevado por el juez.

Cuestiona Machorro Narváez ¿Por qué razón los agentes del Ministerio Público pretenden no cometer los atentados que el Primer Jefe atribuía a los jueces instructores? Responde que esto no es lógico, jurídico ni cuerdo, sino que es absurdo. El Ministerio Público, rama del poder ejecutivo, no puede suplantar las funciones del poder judicial: aplicar la ley a los casos concretos. El Ministerio Público no es parte del poder judicial, no tiene jurisdicción, es un auxiliar que actúa en forma de una parte en juicio, para lograr que los jueces actúen la ley, pero no el propio Ministerio Público, quien por ser autoridad administrativa está sujeto a las limitaciones que impone la Constitución y no podría en forma alguna restringir las garantías individuales, sino cuando obtuviera orden judicial, según el artículo 16, lo que significa que el Ministerio Público no puede aprehender a las personas ni conducir por la fuerza a los testigos ni practicar cateos ni privar a alguien de la posesión de objetos, todo lo cual lo reserva la Constitución a los jueces, en los artículos 14, 16 y 20 constitucionales.

El Ministerio Público y los demás agentes de la policía judicial podían hacer tales cosas en el sistema anterior a la Constitución, al practicar las primeras diligencias, porque la policía judicial tenía por jefe primero al juez y los demás miembros de ella eran agentes del juez; es decir, había una delegación de jurisdicción del juez a la policía judicial, que realmente formaba parte de la administración de justicia, pero conquistada la autonomía del Ministerio Público respecto del poder judicial, queda como autoridad administrativa, sujeta a las restricciones constitucionales.

El artículo 21 constitucional concuerda con el 102, segundo inciso, que dice: Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal, y por lo mismo a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos. Allí se explica el significado de perseguir delitos: atribución del Ministerio Público, promoción ante los tribunales, buscar pruebas y presentarlas, no realizar diligencias ante sí mismo. Una nueva idea fue la acusación como facultad del Ministerio Público.

Las leyes vigentes (1941) sobre la organización del Ministerio Público, tanto federal como del Distrito Federal, han interpretado en forma contraria y extraña al artículo 21 constitucional**;** han deformado la fisonomía natural de la Institución; han confundido las funciones de la autoridad judicial con las de la administrativa, pero además con la colaboración de los avances y vicios prácticos, han producido un engendro, que en lugar de beneficiar a la Administración Pública, expone a graves peligros a las garantías individuales y a la tranquilidad social. El Ministerio Público, para el ejercicio de la acción penal, no debe convencerse a sí mismo, sino al juez**.**

Abunda en cuanto a que otra interpretación equívoca es la contenida en el artículo 145 del Código Federal de Procedimientos Penales, que dentro de la instrucción le otorga fe a las diligencias previas de policía judicial que realizó el Ministerio Público, por lo que no deben practicarse nuevamente ante el juez, lo cual rompe el sistema acusatorio, pues ya no hay dos partes iguales entre sí, que aportan sus pruebas al juez para que las estime con imparcialidad, sino que hay una parte privilegiada que forja por sí y ante sí sus pruebas, que el juez no necesita cerciorarse de la fidelidad de los testimonios, de la veracidad de las afirmaciones, basta que la parte privilegiada afirme tal o cual prueba a su favor para que así se le crea. Si se diera este trato a la defensa, sería igualmente ridículo someter a los tribunales con la fe atribuida a lo actuado por la defensa ante sí. Si se falta a los principios del procedimiento acusatorio, se viola además el espíritu mismo de la Constitución, pues basta recordar la indignación en la exposición de motivos del Primer Jefe por los abusos que cometían los jueces que forjaban las pruebas sobre cuyo valor luego fallaban, lo que motivó que se les quitara a los tribunales la iniciativa de la acusación, para entregarla a otra magistratura, para controlar la serenidad del juez, la justicia de su fallo y la garantía del procesado, ya que el juez al recabar las pruebas se interesaba en el resultado y lo iba preparando, con lo que se convertía en parte interesada, lo cual era monstruoso.

Destaca Machorro Narváez que con este valor probatorio que se le da a las actuaciones del Ministerio Público, que es parte, se le convierte en juez, lo que también es monstruoso, con lo cual se incurre en el mismo mal que trató de evitarse.

Pone en evidencia que la interpretación que han hecho las leyes y tribunales del artículo 21 constitucional, lo han deformado, toda vez que de la persecu-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ción de los delitos y de la intervención del Ministerio Público en la averiguación previa y en la instrucción del proceso como parte, se pasó al concepto teórico de la acción penal y se ha dicho que la Constitución establece como garantía individual que la acción penal pertenece al Ministerio Público, con lo que se ha asimilado a la acción civil, o sea, el Ministerio Público es el titular de la acción persecutoria a la manera en que el propietario de una finca es el titular de la acción reivindicatoria contra su usurpador, cuyo derecho es potestativo, no sujeto para su ejercicio sino al arbitrio de su dueño, quien puede, según sea su voluntad, ejercer o no su acción, sin más resultados que el menoscabo consiguiente de su patrimonio, por ende, no tiene que dar satisfacción a nadie; es decir, se ha hecho de la persecución de los delitos una facultad subjetiva, potestativa o hasta caprichosa del Ministerio Público y se le ha suprimido todo control sobre tal institución, en forma contraria a la garantía constitucional.

Que esta construcción jurídica de la acción penal, no figura en el artículo 21 constitucional, ni en los antecedentes parlamentarios, apenas el Diputado Macías usó esas palabras. En sentido constitucional, perseguir un delito es recolectar pruebas por la policía judicial, presentar los datos de ellas ante el juez y acusar a una persona, esta última función derivada del artículo 102 constitucional.

Insiste en que el Ministerio Público no tiene facultad potestativa de recoger o no pruebas, de presentarlas o no al juez, de acusar o no, a su libre albedrío, ya que no se desprende de la Constitución ni de los antecedentes parlamentarios, sino todo lo contrario. Lo mismo podría decirse respecto a la facultad exclusiva del juez de imponer penas, pero no se ha razonado si éste tiene facultad para actuar como le plazca en la imposición de las penas, pero sí se ha razonado en la forma indicada respecto del Ministerio Público a pesar de que el artículo 21 constitucional tiene la misma forma gramatical al expresarse del Ministerio Público y del juez, pero con dos pensamientos del mismo valor. Ningún medio jurídico es valedero para los particulares frente a la soberana voluntad persecutoria del Ministerio Público, quien tiene inmunidad a diferencia de todas las autoridades cuando causan perjuicios a los individuos al afectar sus derechos, lo cual, si no se dijo en la Constitución ni en los debates, no puede hacer decir al legislador lo que no se sabe si quiso decir o no.

Recuerda Machorro Narváez que Ortolán, Garruad y Goyet, entre otros, afirman que la *acción pública no pertenece al Ministerio P*úblico sino a la sociedad, por lo que no pueden disponer de ella como propia, ya que la sociedad es la que tiene derecho a castigar y por ello le pertenece la acción pública, solamente se le encomienda al Ministerio Público que la ejerza. Garruad abunda en que

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

el poder de obrar o no, de perseguir o no, es peligroso si es absoluto, ya que los particulares no tendrían ninguna garantía contra la inacción voluntaria del Ministerio Público, si no puede ser vencida por algún medio legal; por tanto, si el ejercicio de la acción pública está confiado al Ministerio Público, ello implica que se le sujeta a un triple control, el judicial, el administrativo y el privado. En Francia, dice Goyet, el particular, víctima de la inercia del Ministerio Público, puede dirigirse al Senado para que pida informes al Ministerio Público; es decir, tiene un control por parte del legislativo.

Que por las anteriores razones, la interpretación que se ha hecho del artículo 21 constitucional, es autoritaria, con lo cual se ha perdido el dato positivo que arrojan los antecedentes, relativo al problema de que se privó al juez del ejercicio espontáneo de ciertas atribuciones, sujetándolo a que las ejerza a petición del Ministerio Público. Es decir, se quitó al juez la iniciativa en la instrucción para dársela al Ministerio Público, ya que la iniciativa a los ofendidos quedó al margen de dicho artículo.

Agrega que tampoco en los antecedentes se dijo acerca de la autonomía absoluta del Ministerio Público, pues el darle la iniciativa que tenían los jueces instructores, no autoriza a que tal iniciativa la ejerciera a su arbitrio, con control de ningún género. Con ello se hubiera creado un cuarto poder y perturbaría el sistema democrático, que no admite absoluta independencia de criterios, sino para los actos de soberanía, pero el Ministerio Público no es un órgano directo de soberanía, aunque así se le asimila con esa autonomía absoluta, sin control.

Asegura que la democratización de las funciones públicas ha venido ganando terreno: la del poder judicial, con el jurado; la del legislativo, con el referéndum, la iniciativa y demás instituciones avanzadas, luego entonces ¿por qué la repulsión a la democratización de la función persecutoria, con el control de los interesados?

El artículo 21 constitucional, refiere, está en la parte en la que se determinan derechos individuales con ciertas defensas especiales, y la finalidad de ese sistema es poner límites al ejercicio de la autoridad. Por lo que dicho artículo, como los demás del capítulo primero del título primero, salvo el relativo al régimen económico, no tienen otra visión que defender a los individuos contra los abusos del poder público. El capítulo de las garantías individuales no organiza el poder público, por lo que cuando se refiere a alguna institución pública no lo hace para sentar sus bases de organización y muchos menos sus atribuciones, sino que la toma como organizada en otra parte, en la que se le da vida.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Acota de que la fuente del Ministerio Público se encuentra en los artículos 73 y 102 respecto al fuero federal y del fuero común en el Distrito Federal y en los Territorios. Y en cuanto al Ministerio Público en los Estados de la federación está en los artículos 124 y 103. El artículo 21 se ocupa solamente del Ministerio Público en cuanto que lo erige frente a los jueces para que lleven en la instrucción la iniciativa. La garantía individual estriba en un valladar a los jueces ante quienes se coloca al Ministerio Público para que no cometan los mismos abusos, pero no para otros fines, Por ello, no puede pensarse que el artículo 21 organice el Ministerio Público, ni que la garantía que consagra se extienda para limitar derechos de individuos y menos aún para perjudicarlos ni restringirlos en el uso de sus derechos reconocidos universalmente.

Las legislaturas federal y local no encuentran otra limitación por la garantía del artículo 21, que la de no dar al juez la iniciativa, sino sujetarlo a la promoción del Ministerio Público, por lo que son libres para organizar la intervención en el proceso de los ofendidos respetando la facultad de acusar (conclusiones del M.P.) de acuerdo a la interpretación de los artículos 21 y 102; y no están impedidas para someter al Ministerio Público a un control que asegure el bien público. En tal control cabe imponer al Ministerio Público la obligación de consignar con el conocimiento presuntivo de la averiguación sumaria, porque la consignación que tiene por objeto poner en movimiento al juez para que averigüe, no puede exigir la certidumbre plena de lo que está por averiguar.

Asevera que la consignación al juez es un ejercicio de la acción penal, condicionado al resultado de la instrucción y no como una afirmación categórica de lo que todavía está por averiguar. El exigir conocimiento pleno del Ministerio Público para consignar, y en caso contrario eximirlo de consignar, ha olvidado que la certidumbre debe resultar para el juez y del mecanismo procesal, de la jurisdicción de instrucción, obrando por la iniciativa del Ministerio Público. No hay contradicción en que se le imponga al Ministerio Público la obligación de consignar, aunque no tenga la prueba plena del delito, supuesto que la acción penal no es un bien patrimonial de esa institución.

Finaliza Machorro Narváez, diciendo que los autores de las leyes orgánicas del Ministerio Público, los funcionarios de éste y los tribunales que apoyan la errónea creencia de que tienen derecho a cerciorarse por sí y ante sí de la comisión de un delito con todos sus detalles, sin que esté obligado a consignar ante los jueces mientras no tenga plena certidumbre de los hechos, han olvidado la moderna teoría de la acción penal, que hace de ésta un mero derecho procesal, que nace

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

con el proceso y fenece con él; que no existe antes ni después de la actuación del juez. Teoría que distingue la acción penal del derecho de castigar del Estado, llamada pretensión punitiva. Destaca que Massari alude a Manzini, quien define a la acción penal como la actividad procesal del Ministerio Público, dirigida a obtener del juez una decisión relativa a la pretensión punitiva del Estado (derecho subjetivo estatal de castigar), la cual constituye el objeto de la acción misma.

Concluye, diciendo que también Massari refiere que la pretensión punitiva es caduca, consumible, capaz de perecer por prescripción de la pena, en cambio la acción penal vista como facultad de promover ante el juez y de instaurar el proceso, es un poder jurídico permanente, inconsumible, que no se puede extinguir. La acción penal no es un poder jurídico que surge del delito, ya que la función del proceso es determinar si un delito se ha cometido o no y quién sea su autor.[23]

Si tomamos como certera la anterior interpretación del Lic. Machorro Narváez, podemos advertir que la función de perseguir los delitos que le conferían al Ministerio Público los textos primigenios de los artículos 21 y 102 constitucionales, estribaba en que la autoridad administrativa, es decir, el Ministerio Público, al tomar conocimiento del hecho delictuoso, debía ir al lugar donde se perpetró o bien mandar a sus agentes para averiguar en forma administrativa y sumaria, es decir, inmediatamente después de su perpetración, dónde se cometió el delito, a qué hora, qué personas pudieron presenciarlo, quién es el probable inculpado, dónde se oculta, etc., pero para ello no se le facultó para declarar a los testigos o al inculpado, menos aún para detenerlos y obligarlos a declarar, o sea, no se le facultó para desahogar los medios probatorios, mucho menos realizar la instrucción, sino promoverla; hecho lo cual, los agentes debían dar cuenta inmediatamente, para que el Ministerio Público levantara las actas correspondientes en las que debía asentar la recopilación de las pruebas, datos o informes, con el objeto de consignarlas a la autoridad judicial competente, acusando al probable inculpado y solicitando que ordene su aprehensión, con la finalidad de promover ante ella, buscar las pruebas y presentarlas, a efecto de acreditar la responsabilidad del probable inculpado y pedir la aplicación de la pena.

Es decir, el Ministerio Público, como autoridad administrativa, originariamente tenía una función administrativa, concretamente de policía, consistente en averiguar, inquirir, indagar, examinar, el lugar en que se cometió el hecho delictivo, a qué hora se perpetró, qué personas pudieron presenciarlo, quién es el pro-

23 *Passim.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

bable inculpado, dónde se oculta, etc., a fin de que en la sede judicial, el juez con los resultados de esa averiguación administrativa y sumaria, decidiera o no librar orden de aprehensión y seguir el proceso.

La propia Constitución en el artículo 16, en su redacción original, facultó a la autoridad judicial competente para librar órdenes de aprehensión, previa denuncia, acusación o querella de un hecho determinado que la ley castigara con pena corporal, para lo cual exigía que aquéllas debían estar apoyadas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hicieran probable la responsabilidad del inculpado. Aprehensión que no requería ser librada por la autoridad judicial competente, en caso de flagrante delito, pues cualquier persona podía aprehender al delincuente y a sus cómplices; así tampoco en casos urgentes, en los que el Ministerio Público podía ordenarla.

Del anterior precepto constitucional, se desprende que el juez al recibir la averiguación administrativa, para decidir si libraría orden de aprehensión debía contar con la denuncia, acusación o querella, que debía recabar el Ministerio Público, y además que estuvieran apoyadas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hicieran probable la responsabilidad del inculpado. Respecto al primer apoyo, cabe preguntar ¿Qué autoridad debía recabar esa declaración?, ¿La autoridad administrativa o la judicial? Si la respuesta es que le correspondía al Ministerio Público, significa que podía desahogar el testimonio de una persona, con lo cual se debilitaría la interpretación aludida del Lic. Machorro Narváez, a menos que esa declaración de persona digna de fe y bajo protesta, se debiera exigir verbalmente ante el Ministerio Público o sus agentes, para que éstos la reprodujeran en las actas respectivas, sin intervenir en las mismas la persona digna de fe.

En cuanto al segundo apoyo, se parte del supuesto de que en el caso de no existir declaración de persona digna de fe, el juez para librar orden de aprehensión, además de contar con la denuncia, acusación o querella, debía apreciar si en las actas levantadas por el Ministerio Público, se contenían datos que hicieran probable la responsabilidad del inculpado. Es decir, la Constitución no le exigía al Ministerio Público en la averiguación administrativa que recabara pruebas, sino datos, o sea, los antecedentes del delito para que el juez pudiera llegar a conocer con exactitud si se cometió, cómo se llevó a cabo y por quién, pero por el momento le servirían para librar orden de aprehensión por la probable responsabilidad del inculpado.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En efecto, pues el artículo 20, fracción IV, constitucional, en su texto original, dispuso como garantía del acusado, que debía ser careado con los testigos que hubiesen depuesto en su contra, los que tenían que declarar en su presencia si estuviesen en el lugar del juicio, para que pudiera hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa. O sea, el Ministerio Público debía promover ante el juez el recabar la prueba testimonial, ante la presencia judicial y del acusado, a fin de que éste estuviese en condiciones de defenderse por medio de preguntas formuladas a los testigos que hubiesen depuesto en su contra. Por tanto, la instrucción debía realizarla el juez y no el Ministerio Público.

A finales del siglo XIX, la instrucción era entendida como la serie o conjunto de *instrumentos judiciales* para poner un negocio en estado de sentencia.[24] Instrumentos judiciales que siempre han correspondido al juez y no al Ministerio Público, a pesar de que éste durante nuestro constitucionalismo perteneció al Poder Judicial, excepto en la Constitución de 1917.

En efecto, el Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814 (artículo 184), la Constitución de 1824 (artículo 124), la Quinta ley constitucional de 1836 (artículo 2)[25] y la Constitución de 1857 (artículo 91) establecieron la figura del fiscal como miembro del poder judicial *y un procurador general* en esta última Constitución.[26]

En este contexto, los Códigos de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 15 de septiembre de 1880 y Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios Federales de 6 de julio de 1894, confiaron al Ministerio Público el perseguir y acusar ante los tribunales a los autores, cómplices y encubridores de los delitos que se cometieran y vigilar porque se ejecutaran puntualmente las sentencias que se pronunciaran, pidiendo y auxiliando a la administración de justicia en nombre de la sociedad y en defensa de los intereses de ésta.

El juez de lo criminal, el Ministerio Público, los inspectores y comisarios, formaban la policía judicial cuyo objeto era investigar los delitos, reunir las pruebas y descubrir a sus autores, cómplices y encubridores. El superior jerárquico de

24 *Cfr.* Montiel y Duarte, Isidro A., *Vocabulario de Jurisprudencia,* edición facsimilar de la original de 1878, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007, p. 148.

25 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 22ª edición, Porrúa, México, 1999, pp. 50, 186 y 230, respectivamente.

26 Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2ª edición, Coeditoriales Fondo de Cultura Económica, Clío y Colegio Nacional, México, 2007, p. 227.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

la policía judicial era el juez y dependían sus miembros de él y del Ministerio Público. Los subordinados, describían el lugar, preservaban vestigios o huellas, aprehendían a los inculpados, recababan nombres de testigos, etc. e informaban de ello al Ministerio Público o al Juez para que iniciara la instrucción. La instrucción la iniciaba el juez de oficio o por querella. De oficio, con los datos que recababa por sí mismo en aquellos delitos que no se requería querella o con los que le suministraba el Ministerio Público u otro miembro de la policía judicial.

En síntesis, al cometerse un delito, se abría una investigación para preservar la evidencia y describirla; descubrir y detener a los inculpados; y recabar datos de posibles testigos y afectados. Investigación que servía de sustento y permitía al juez iniciar la instrucción, de oficio o por querella, en la cual el Ministerio Público pedía o solicitaba el desahogo de alguna prueba que se desprendiera de la investigación o el libramiento de orden de aprehensión, etc.; es decir, perseguía, y el juez decidía esas peticiones para desarrollar el procedimiento. Al término de la instrucción, decidida por el juez, el Ministerio Público expresaba sus conclusiones que podían ser acusatorias y la defensa las suyas. O sea, el juez investigaba, instruía y juzgaba, mientras que el Ministerio Público investigaba, perseguía y acusaba. El juez no podía instruir sin la persecución y acusación del Ministerio Público.[27]

La Constitución de 1917, le siguió otorgando al Ministerio Público la facultad de perseguir los delitos, pero no se expresó la de investigar, quizá porque se consideró que estaba implícita en aquélla, pues no se puede perseguir sin emprender una investigación; en efecto, esa investigación preliminar se confirió exclusivamente al Ministerio Público y a la policía judicial, ya que se le quitó al juez, pero se le dejó a éste intocada la de instruir el procedimiento y de juzgar. Así, el Ministerio Público continuó con las facultades de investigar preliminarmente, perseguir y acusar; y el juez continuó con las de instruir y juzgar. Pese a ello, la legislación secundaria y las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, crearon una instrucción preliminar administrativa denominada averiguación previa, que servía para ejercitar o no la acción penal, a criterio del Ministerio Público.

El político y jurista mexicano, Luís Cabrera, afirma que la función original del Ministerio Público fue la defensa del fisco. Que el derecho romano no conoció otra. El fiscus, era el canasto o caja particular del príncipe, a diferencia del tesoro pú-

27 *Vid.* Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república, imprenta del comercio, a cargo de Dublán y Lozano, hijos, tomos XV y XXVIII.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

blico o erario. El procurador fici era el apoderado del soberano para la defensa de sus intereses patrimoniales, al que también se le denominó promotor fiscal.[28]

El ministro en retiro, ex diputado federal y jurista mexicano Juventino V. Castro y Castro, refiere que a Francia le correspondió el alto honor de implantar la institución del Ministerio Público que se extendió a Alemania y luego a todos los países civilizados, como representante de los grandes valores morales, sociales y materiales del Estado, con el que se inicia el sistema acusatorio. Precisa que dicha institución nació con los *Procureurs du Roi* de la Monarquía francesa del siglo XIV, para defender los intereses del príncipe y del Estado, regulado por las ordenanzas de 1522, 1523 y de 1568, para lo cual se encargaba del procedimiento; mientras que el Abogado del Rey, del litigio en todos los negocios que le interesaban al Rey.[29]

El jurista mexicano Alfonso Niega Cantú, considera que los antecedentes en México del Procurador General de la República, tienen una doble fuente: el derecho hispánico, en el Fiscal de las Reales Audiencias, y el derecho norteamericano, en el *Attorney General.* [30]

En el derecho hispánico la Partida 4ª, ley 12, título 18, definió al Fiscal como *home que es puesto para razonar et defender en juicio todas las cosas et los derechos que pertenescen a la cámara del Rey.* La figura del Fiscal fue llevada a la organización de las Reales Audiencias, que fue núcleo central en la organización política de las colonias españolas en América. Por cédula real de 29 de agosto de 1570, el Fiscal asistía a la audiencia, aunque no hubiese causas fiscales.[31]

Señala que uno de los más estudiosos del derecho colonial, el profesor argentino Enrique Ruiz Guiñazú, afirma que los:

> Fiscales cuidaban de las causas públicas y de las del soberano. Defendían los pleitos de la real hacienda; seguían los de condenaciones hechas, por los fieles ejecutores a mercaderes y regatones, por lo que vendían y compraban, contrariando las ordenanzas. Hacían la defensa de los oficiales reales. Defendían también, la jurisdicción, patronazgo y hacienda real; cuidando del castigo de los pecados públicos, dando cuenta al rey de todo y de cuanto más convenga al

28 Cabrera, Luís-Portes Gil, Emilio, *La Misión Constitucional del Procurador General de la República,* Procuraduría General de la República, México, 1982, p. 48.

29 Castro y Castro, Juventino V., *El Ministerio Público en México,* 15ª. Edición, Porrúa, México, 2008, pp. 5, 7 y 8.

30 Estas consideraciones históricas las realiza en el prólogo de los ensayos de Cabrera, Luís y Portes Gil, Emilio, *Op. Cit*., p. 12.

31 Ídem, p. 13.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> real servicio. Seguían las causas de inmunidad ante los jueces eclesiásticos, por sus personas o la de sus agentes. Eran protectores de los indios, para alcanzar justicia conforme a derecho, alegando por ellos en todos los pleitos civiles y criminales en que fueren actores o demandados. Su deber también era reclamar en las audiencias la libertad de los indios, cualquiera que fuese su sexo, calidad, servidumbre o su color de esclavitud. En una palabra, estaba a su cargo el patrocinio de las causas y litigios, que activa o pasivamente afectaban al fisco; cuidaban o debían cuidar de todas las cosas atingentes al soberano y al interés público. Eran, pues, procuradores generales. Existían dos fiscales: uno de lo civil y otro de lo criminal; se les guardaban honores y preeminencias. Concurrían a los acuerdos por derecho propio, y en tesis general, puede afirmarse que les comprendían las prohibiciones sancionadas para los oidores; pudiendo ser recusados. Les reemplazaba en ocasiones el agente fiscal.[32]

La otra fuente para México es la de los Estados Unidos de América, ya que los representantes del Ministerio Público en la organización federal corresponden al *attorney general, al solicitor general y a sus assistants*, cuyos cargos son considerados más de funcionarios que de magistrados, ya que en las constituciones de los estados miembros se incluyen en el capítulo denominado *Executive Offices* y sus funciones son definidas como cuasi-judiciales. El *attorney general* es la cabeza del Departamento de Justicia y lo designa el Presidente como parte de su gabinete. Representa al gobierno ante la Suprema Corte de Justicia, en todos los casos en que aquél tiene interés; asimismo es el consejero legal del Presidente y de los jefes de Departamento que lo consultan. El *solicitor general* es también un funcionario del Departamento de Justicia, de rango inferior inmediato al del *attorney general*, con la función principal de representar a los Estados Unidos ante la Suprema Corte y la *Court of Claims* en todos los casos en que la Nación es parte o está interesada; y sustituye al *attorney general* en sus ausencias.[33]

Por nuestra parte, advertimos primigeniamente una función dual del Procurador General de la República, ya que el Congreso Constituyente de 1917 adoptó la figura del *Attorney General*, con sus dos funciones: de Fiscal y Consejero Jurídico, del Gobierno Federal de los Estados Unidos de América, en el artículo 102, párrafo final, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que recayeron ambas funciones en el Procurador General de la República. Este modelo fue criticado por el Licenciado Luis Cabrera en su carta de 15 de septiembre de 1932 que dirigió al Licenciado Emilio Portes Gil, recién nombrado Procurador General de la República, en el sentido siguiente:

32 Ídem, pp. 13 y 14.

33 Ídem, p. 14.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña, por una parte, como representante de la Sociedad, Procurador de Justicia en todos los órdenes, y por otra parte, como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en el futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas. En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público le hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar avante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y representante. Para usted no es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en Materia de amparo, deriva principalmente de la parcialidad con que esos pedimentos se hacen o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos…[34]

La anterior carta constituyó parte del estudio que presentó Luis Cabrera en el mes de septiembre de 1932 en el Congreso Jurídico Nacional, sobre *La Misión Constitucional del Procurador General de la República*, celebrado en la Ciudad de México, en el que también el Lic. Emilio Portes Gil presentó su estudio con el mismo título, los cuales fueron publicados por la Procuraduría General de la República.[35] Estas dos funciones que asumió el Procurador General de la República se separaron en el año de 1995 al adoptarse el modelo único de funciones que en seguida describiremos.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994,[36] se reformó el artículo 102 constitucional, asumiendo la función de Consejero Jurídico del Gobierno la Dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto estableciera la ley. Dicha Dependencia lo fue la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de la que no está a cargo el Procurador General de la República, al cual se le quitó la función de Consejero para dedicarse exclusivamente a la de Fiscal. Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014,[37] se trasladó la figura del Consejero Jurídico del Gobierno del artículo 102 al artículo 90, ambos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

34 *Cfr.* Cabrera, Luis, y Portes Gil, Emilio, *Op. Cit.*, pp. 35 y 36.

35 *Ibidem*, p. 10, según los datos que proporciona el Licenciado Alfonso Noriega en su prólogo de dicha publicación.

36 Página electrónica del Diario Oficial de la Federación (consultada el 7 de noviembre de 2016), disponible en: http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1994&month=12&day=31

37 Página electrónica del Diario Oficial de la Federación (consultada el 7 de noviembre de 2016), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Fuentes consultadas

Bibliográficas

Cabrera, Luís-Portes Gil, Emilio, *La Misión Constitucional del Procurador General de la República,* Procuraduría General de la República, México, 1982.

Castro y Castro, Juventino, *El Ministerio Público en México*, 15ª edición, Porrúa, México, 2008.

Machorro Narváez, Paulino, *El Ministerio Público, la Intervención de tercero en el procedimiento penal y la obligación de consignar según la Constitución,* Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación, correspondiente de la Real de Madrid, México,1941.

Montiel y Duarte, Isidro A., *Vocabulario de Jurisprudencia,* edición facsimilar de la original de 1878, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.

Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana*, facsimilar de la edición de 1874, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 22ª edición, Porrúa, México, 1999.

Hemerográficas

Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, Clío y Colegio Nacional, edición conmemorativa en ocasión del CL Aniversario de la Constitución de 1857. México, 2007.

Dublán, Manuel, y Lozano, José María, *Legislación Mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, Tomos VIII, XV, XVIII, XXVIII, XXXII y XXXV, México (versión digitalizada de la S.C.J., Colegio de México, Escuela Libre de Derecho y Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, 2004).

Electrónicas

Páginas web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El presidente Carranza llega a Chapultepec.*

* Centro de Estudios de Historia de México Carso. Fondo. José Mendoza. XXXI-3.2.160.0001.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Poder Ejecutivo y administración pública en 1857 y 1917

Juan Ramírez Marín[1]

Introducción

Con motivo del Centenario de la Constitución vigente, resulta pertinente analizar como han sido diseñadas la figura presidencial y la administración pública en nuestras constituciones federales. Según José Ramón Narváez, de la Constitución de 1857 se dicen muchas cosas: entre ellas, que nunca rigió; que era de muy alta calidad jurídica, pero poco eficaz en la práctica; que motivó una guerra, que hizo discutir a los juristas medio siglo, y que originó la primera revolución social del siglo XX.[2] Todo

1 Doctor en Derecho de la empresa por la U. Anáhuac. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Director de Estudios Jurídicos del CEDIP.

2 José Ramón Narváez. *La Constitución de 1857: culto, fetichismo y taumaturgia*, en Rabasa, Corzo, García, Narváez, Ramírez. *1857-2007. Legado Constitucional*. 1ª edición. TEC-Porrúa, México, 2008, p. 1.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

lo anterior es cierto, pero además influyó decisivamente en la Constitución de 1917, que está próxima a cumplir su primer Centenario y por eso es oportuno estudiarla y comparar las dos. Como la Constitución de 1824 fue también federal, vale la pena incluirla para ver cómo ha evolucionado nuestro sistema federal republicano.

Líneas abajo Narváez cita a Guillermo Gómez Arana:

> El 11 de marzo de 1857 se promulgó la Constitución firmada y jurada el 5 del mes anterior. Desde que la nueva ley entró en vigor, según reconoce don Justo Sierra ´no hubo un día sin pronunciamiento, sin una sedición, un motín, una revuelta en algún punto de la República…"[3]

André Hauriou ha dicho que los movimientos constitucionalistas están impulsados por revoluciones y que no existen dos iguales, pues obedecen a las condiciones sociopolíticas y económicas de cada sociedad. El texto de 1857, con reformas, no impidió casi cincuenta años de inestabilidad política, entre 1867 y 1913, año del levantamiento de Carranza contra Victoriano Huerta. La Constitución de 1917 se expide como "[…] que reforma la Constitución de 1857", aunque es obra de un Congreso Constituyente convocado después de la lucha armada.[4]

Una característica que vincula a ambas constituciones es que proceden de sendos movimientos armados que buscan cambiar el "estado de cosas." En 1856, la Convocatoria al Constituyente se hizo invocando el artículo 5º del Plan de Ayutla de 1854, reformado en Acapulco, el 11 del mismo mes y año, que desconoció a Su Alteza Serenísima, facultando al Presidente Interino, Juan Álvarez, a convocar una Congreso Extraordinario para "conformar a la nación", tarea que realizó Comonfort a través de un Congreso Constituyente.[5]

Afirma Ulises Schmill que el Plan de Guadalupe (25 de marzo de 1913), "debe ser considerado como la Constitución del movimiento revolucionario". Dicho Plan, reformado el 12 de diciembre de 1914, facultaba a Carranza para restaurar el orden constitucional y convocar a elecciones generales.[6]

3 José Ramón Narváez. *Ob. Cit.*, p. 11.

4 María del Refugio González. *Las Constituciones políticas de 1857 y 1917. Un análisis comparativo.* derechoenaccion.cide.edu/las-constituciones-politicas-de-1857-y-1917-un-analisis-co... Versión en línea (acceso el 27/09/2016).

5 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

6 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Hay pues un paralelismo entre el camino trazado por el Plan de Ayutla y el de Guadalupe; en los dos casos se establecen reglas para conseguir la vigencia de un texto constitucional tras el movimiento armado; sin embargo, en el caso del primero no se restauró la Constitución federal de 1824, sino se generó una nueva, mientras en 1917 se reformó, si bien sustancialmente, la de 57.[7]

El Plan de Ayutla, además de desconocer a Santa Anna y revisar los actos de su gobierno, otorgó facultades muy amplias a quien se encargara del Ejecutivo para convocar un constituyente que daría al país la forma de una república representativa popular. Con tales facultades y en medio de profundos conflictos, el resultado reflejó, en buena medida, los intereses en pugna. Se expide al triunfo de la Revolución el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856, de corte liberal moderado y luego, el Congreso Constituyente promulga la Constitución Política de la República mexicana, que al poco tiempo de su expedición, da lugar a una nueva conflagración, la Guerra de Reforma.[8]

Durante la presidencia de Comonfort se dictaron: a) la Ley Juárez, de 23 de noviembre de 1855, sobre administración de justicia para suprimir los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares. Los primeros dejarían de conocer "en los negocios civiles y continuarán conociendo de los delitos comunes de los individuos de su fuero; los tribunales militares dejarían de conocer de los negocios civiles, y conocerán tan solo de los delitos puramente militares o mixtos de los individuos sujetos al fuero de guerra." b) La Ley Lerdo de desamortización de fincas rústicas y urbanas de las corporaciones civiles y religiosas, de 25 de junio de 1856, que buscaba abolir los privilegios de las corporaciones: la Iglesia, comunidades indígenas y ayuntamientos, buscando igualar a los distintos grupos sociales.[9]

Posteriores a la Constitución de 1857, en plena Guerra de Reforma, se expidieron la Ley de Nacionalización de bienes eclesiásticos (1859); las leyes del Matrimonio Civil, Orgánica del Registro Civil (1859), y de Libertad de cultos (1860), cuyos principios fueron incorporados al texto constitucional hasta 1873.[10]

Las Leyes de Reforma representan, dice Pablo Mijangos, un nuevo paradigma, al establecer la independencia del Estado y la Iglesia; su origen se encuentra en

7 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

8 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

9 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

10 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las devastadoras consecuencia de la pérdida del territorio norte del país tras la guerra con los Estados Unidos, que obligó en los dos países a establecer sendos acuerdos constitucionales menos conciliadores que los que habían hecho posible la Independencia.[11]

Como sabemos, aunque no reflejaba el proyecto de los liberales puros, la Constitución de 1857 provocó un levantamiento, bajo la bandera de "Religión y Fueros", un largo periodo de enorme turbulencia política, que impidió sostenerse al gobierno liberal; ni la Regencia, ni el Imperio de Maximiliano lograron conciliar los intereses en pugna. En 1867, tras la muerte del Emperador, regresa Benito Juárez a la capital y restablece la Constitución, que había sido calificada como texto impío, utópico, ilegítimo e inaplicable, ésto último incluso por el propio Comonfort.[12]

Los problemas sociales no fueron atendidos por la Carta de 1857, quizá porque la preocupación principal era constituir al país conforme al ideario liberal, donde tenían preponderancia los derechos del hombre; el debate sobre la solución de las cuestiones sociales en 1856-1857 fue escaso y no se instaura una discusión significativa, como se desprende el Voto Particular de Ponciano Arriaga sobre la Propiedad.[13]

Aun así, la Constitución de 57 significó un gran progreso en relación con su antecesora de 1824, implantó el sistema representativo federalista del Estado, en contra del centralismo, logró plasmar un elenco de derechos humanos; el sufragio popular, la desaparición de los fueros militar y eclesiástico, la desamortización de los bienes del clero, la separación Iglesia-Estado y la división de poderes.[14] Todos esos avances se habrían de incorporar después, en la Constitución de 1917.

Las modificaciones al texto original del 57 fueron numerosas en los decenios siguientes, pero no todas formaron parte del Proyecto del Primer Jefe, quien sometió al Constituyente un texto que aglutinaba las fuerzas políticas para la refundación del Estado después de un movimiento social. La reelección, por

11 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

12 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

13 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

14 Dora Elvira García. *Reflexiones en torno al contenido ideológico de la Constitución de 1857: el problema de la libertad religiosa. En* Rabasa, Corzo, García, Narváez, Ramírez. *1857-2007. Legado Constitucional*. 1ª edición. TEC-Porrúa, México, 2008, p. 116.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ejemplo, no formó parte del Proyecto.[15] Pero ya en el Constituyente de Querétaro, la fracción obregonista, logró introducir en el texto fundamental los reclamos de obreros y campesinos, y surgió así un texto híbrido, que por primera vez en el mundo consagró, junto con los derechos humanos individuales, los derechos sociales. Por todo eso, para comparar las constituciones de 1857 y 1917, nos será de utilidad tener en cuenta la de 1824.

Soberanía, división de poderes y gobierno

A continuación, se presenta la forma en que nuestras tres constituciones federales han regulado la soberanía, la forma de gobierno y la división de poderes, que como vemos, ha sido esencialmente la misma:

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 1º. La nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquiera otra potencia.	**Art. 39.-** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo, y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.	**Art. 39.-** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el alienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.
Art. 4º. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de republica representativa popular federal.	**Art. 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.	**Art. 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

15 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 6º. Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.	**Art. 50.-** El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo.	**Art. 49.-** El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el Artículo 29.

Poder Ejecutivo

Por su parte, el Poder Ejecutivo se planteó:

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 74. Se deposita el S. P. E. de la federación en un solo individuo, que se denominará presidente de los Estados-unidos mexicanos.	**Art. 75.-** Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.	**Art. 80.-** Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará «Presidente de los Estados Unidos Mexicanos».
Art. 75. Habrá también un vice-presidente en quien recaerán en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de este.		

Como podemos observar, en nuestras tres Constituciones federales se establece a un solo individuo, como titular del Poder Ejecutivo, y se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Requisitos para ser presidente de la República

Las tres constituciones federales han planteado algunos requisitos prácticamente iguales, aunque también es cierto, que han ido aumentando algunos otros. La más compleja es la vigente.

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 76. Para ser presidente o vice-presidente se requiere ser Ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de 35 años cumplidos al tiempo de la elección, y residente en el país.	**Art. 77.-** Para ser presidente se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, de 35 años cumplidos al tiempo de la elección,	**Art. 82.-** Para ser Presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;
	no pertenecer al estado eclesiástico	II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
	y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.	III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;
		IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
		V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección;
		VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, a menos que se separe de su puesto noventa días antes del día de la elección;
		VII. No haber figurado directamente o indirectamente, en algún motín o cuartelazo.

Algo notable es que desde la Constitución de 857 ese suprimió la figura del vicepresidente, copiada del modelo norteamericano, por los múltiples problemas políticos y aun militares que causó en México.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Elección del Presidente

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 79. El día 1º. de Septiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada estado elegirá a mayoría absoluta de votos dos individuos, de los cuales uno por lo menos no será vecino del estado que elije.	Art. 76.- La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral.	Art. 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.
Art. 80. Concluida la votación, remitirán las legislaturas al presidente del consejo de gobierno en pliego certificado testimonio de la acta de la elección, para que le dé el curso que prevenga el reglamento del consejo.		
Art. 81. El 6 de Enero próximo se abrirán y leerán en presencia de las cámaras reunidas los testimonios de que habla el artículo anterior, si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados.		
Art. 82. Concluida la lectura de los testimonios, se retirarán los senadores, y una comisión nombrada por la cámara de diputados, y compuesta de uno por cada estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado.		
Art. 83. Enseguida la cámara procederá a calificar las elecciones y a la enumeración de los votos.		
Art. 84. El que reuniere la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente.		

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 85. Si dos tuvieren dicha mayoría, será presidente el que tenga más votos, quedando el otro de vice-presidente. En caso de empate con la misma mayoría, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro de vice-presidente.		
Art. 86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la cámara de diputados elegirá al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios.		
Art. 87. Cuando más de dos individuos tuvieren mayoría respectiva, e igual número de votos, la cámara escogerá entre ellos al presidente o vice-presidente en su caso.		
Art. 88. Si uno hubiere reunido la mayoría respectiva, y dos o más tuvieren igual número de sufragios, pero mayor que los otros, la cámara elegirá entre los que tengan números más altos.		
Art. 89. Si todos tuvieren igual número de votos, la cámara elegirá de entre todos al presidente y vice-presidente, haciéndose lo mismo cuando uno tenga mayor número de sufragios, y los demás número igual.		
Art. 90. Si hubiere empate en las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, se repetirá por una sola vez la votación, y si aun resultare empatada decidirá la suerte.		

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 91. En competencias entre tres o más que tengan iguales votos, las votaciones se dirigirán a reducir los competidores a dos, o a uno para que en la elección compita con el otro que haya obtenido mayoría respectiva sobre todos los demás.		
Art. 92. Por regla general en las votaciones relativas a elección de presidente y vice-presidente no se ocurrirá a la suerte antes de haber hecho segunda votación.		
Art. 93. Las votaciones sobre calificación de elecciones hechas por las legislaturas, y sobre las que haga la cámara de diputados de presidente o vice-presidente, se harán por estados, teniendo la representación de cada uno, un solo voto; y para que haya decisión de la cámara, deberá concurrir la mayoría absoluta de sus votos.		
Art. 94. Para deliberar sobre los objetos comprendidos en el artículo anterior, deberán concurrir en la cámara más de la mitad del número total de sus miembros, y estar presentes diputados de las tres cuartas partes de los estados.		

Como vemos, en 1824, la elección del Presidente fue indirecta y quedó a cargo del Congreso y las Legislaturas de los Estados, mediante un elaborado mecanismo desarrollado en 16 artículos constitucionales.

En la Constitución de 1857 fue indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponía la ley electoral. Ese sistema de elección indirecto del titular del Ejecutivo Federal, refería al Congreso la decisión última como colegio electoral.[16]

Finalmente, en la Constitución de 1917, la elección presidencial se establece como directa, secreta y en los términos que disponga la ley electoral. Es decir,

16 Gregorio Morales Avilés. Ob. Cit., p. 437.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

en las constituciones de 1857 y 1917, el mecanismo de elección presidencial se democratizó progresivamente y en consecuencia, se simplificó el texto constitucional.

Duración del encargo y reelección

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 77. El presidente no podrá ser reelecto para este encargo sino al cuarto año de haber cesado en sus funciones.	No regulada. Reelección sin límite	**Art. 83.-** El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1 de diciembre y durará en él cuatro años. El ciudadano que sustituyere al presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo presidente para el período inmediato. Tampoco podrá ser reelecto presidente para el período inmediato, el ciudadno que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.
Art. 78. El que fuere electo presidente, ó vice-presidente de la republica servirá estos destinos con preferencia á cualquier otro.		
Art. 95. El presidente y vice-presidente de la federación entrarán en sus funciones el 1º. de Abril, y serán reemplazados precisamente en igual día cada 4 años por una nueva elección constitucional.	**Art. 78.-** El presidente entrará a ejercer sus funciones el 1º de Diciembre, y durará en su encargo cuatro años.	

En la Carta Fundamental de 1824 y en la de 1857 la duración en el cargo presidencial era de cuatro años, así como en el texto original de la Constitución de 1917. Posteriormente, el 28 de enero de 1928 se publica el decreto que amplía el período presidencial a 6 años. Lázaro Cárdenas fue el primero en ocupar por dichos 6 años el cargo.

La entrada en funciones del cargo de Presidente en 1824 era el 1° de abril y desde la de 1857 hasta nuestros días, es el 1° de diciembre.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La reelección en la Constitución de 1824 se daba sólo cuando transcurrían cuatro años de haber cesado en el cargo, en la de 57 se estableció sin límites y después de la dictadura de Porfirio Díaz y la Revolución, a partir de 1917 quedó prohibida.

Toma de protesta

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 101. El presidente y vice-presidente nuevamente electos cada 4 años deberán estar el 1º. de abril en el lugar en que residan los poderes supremos de la federación y jurar ante las cámaras reunidas el cumplimiento de sus deberes bajo la fórmula siguiente:…	**Art. 83.-** El presidente, al tomar posesión de su encargo, jurará ante el congreso, y en su receso ante la diputación permanente, bajo la fórmula siguiente:…	**Art. 87.-** El Presidente, al tomar posesión de su cargo, presentará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta:…
Art. 102. Si ni el presidente ni el vice-presidente se presentaren á jurar según se prescribe en el artículo anterior estando abiertas las sesiones del Congreso, jurarán ante el consejo de gobierno luego que cada uno se presente.		
Art. 103. Si el vice-presidente prestare el juramento prescrito en el art. 101 antes que el presidente, entrará desde luego a gobernar hasta que el presidente haya jurado.		
Art. 104. El presidente y vice-presidente nombrados constitucionalmente según el art. 99. y los individuos nombrados para ejercer provisionalmente el cargo de presidente según los arts. 96 y 97. prestarán el juramento del art. 101 ante las cámaras si estuvieren reunidas, y no estándolo ante el consejo de gobierno.		

La Constitución de 1824 preveía un procedimiento más elaborado, puesto que contemplaba también al vicepresidente.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Las fórmulas para tomar en cargo de Presidente han variado, sobre todo a partir de la separación Iglesia-Estado en 1857:

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
"Yo N, nombrado Presidente [o Vicepresidente], de los Estados-unidos mexicanos, juro por Dios y los santos evangelios, que ejercer fielmente el encargo que los mismos Estados-unidos me han confiado, y que guardaré y haré guardar exactamente la Constitución, y leyes generales de la federación."	"Juro desempeñar leal y patrióticamente el encargo de presidente de los Estados-Unidos Mexicanos, conforme á la Constitución, y mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión."	"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Atribuciones del Presidente

A diferencia de la Constitución de 1824 que establece las atribuciones presidenciales, las Constituciones de 1857 y 1917 hablan de facultades y obligaciones:

Constitución de 1824 (art.110)	Constitución de 1857 (art. 85)	Constitución de 1917 (art. 89)
1ª. Publicar, circular y hacer guardar las leyes y decretos del Congreso general.	I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.	I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
2ª. Dar reglamentos, decretos y órdenes para el mejor cumplimiento de la constitución, acta constitutiva y leyes generales.	II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las leyes.	II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorial, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no está determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824 (art.110)	Constitución de 1857 (art. 85)	Constitución de 1917 (art. 89)
3ª. Poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la federación, y a sostener su independencia en lo exterior y su unión y libertad en lo interior.	III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales con aprobación del congreso, y en sus recesos, de la diputación permanente.	III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
4ª. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho.	IV. Nombrar, con aprobación del congreso, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y armada nacional y los empleados superiores de hacienda.	IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda;
5ª. Cuidar de la recaudación y decretar la inversión de las contribuciones generales con arreglo a las leyes.	V. Nombrar los demás oficiales del ejército y armada nacional, con arreglo a las leyes.	V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército y la Armada nacional, con arreglo a las leyes;
6ª. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, enviados diplomáticos y cónsules, coroneles y demás oficiales superiores del ejercito permanente, milicia activa y armada, con aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno.	VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la federación.	VI. Disponer de la Fuerza Armada permanente, de mar y tierra, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
7ª. Nombrar los demás empleados del ejercito permanente, armada y milicia activa y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes.	VII. Disponer de la guardia nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción 20 del art. 72.	VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del Art. 76;

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824 (art.110)	Constitución de 1857 (art. 85)	Constitución de 1917 (art. 89)
8ª. Nombrar a propuesta en terna de la corte suprema de justicia los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito.	VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados-Unidos Mexicanos, previa ley del congreso de la Unión.	VIII. Declarar la guerra en nombre de los EUM, previa ley del Congreso de la Unión;
9ª. Dar retiros, conceder licencias y arreglar las pensiones de los militares conforme a las leyes.	IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el congreso.	IX. Conceder patentes de corso con sujeción a las bases fijadas por el Congreso;
10ª. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra y de la milicia activa, para la seguridad interior, y defensa exterior de la federación;	X. Dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del congreso federal.	X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolos a la ratificación del Congreso Federal;
11ª. Disponer de la milicia local para los mismos objetos, aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados o territorios, obtendrá previamente consentimiento del Congreso general, quien calificará la fuerza necesaria; y no estando este reunido, el consejo de gobierno prestará el consentimiento y hará la expresada calificación.	XI. Recibir ministros y otros enviados de las potencias extranjeras.	XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias,cada vez que lo estime conveniente;
12ª. Declarar la guerra en nombre de los EUM, previo decreto del Congreso general, y conceder patentes de corso con arreglo a lo que dispongan las leyes.	XII. Convocar al congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la diputación permanente.	XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824 (art.110)	Constitución de 1857 (art. 85)	Constitución de 1917 (art. 89)
13ª. Celebrar concordatos con la silla apostólica en los términos, que designa la facultad 12ª. del art. 50;	XIII. Facilitar al poder judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.	XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
14ª. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso general.	XIV. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.	XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios;
15ª. Recibir ministros, y otros enviados de las potencias extranjeras.	XV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales.	XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
16ª. Pedir al Congreso general la prorrogación de sus sesiones ordinarias hasta por 30 días útiles;		XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer provisionalmente los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, a reserva de someterlos con la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida.
17ª. Convocar al Congreso para sesiones extraordinarias en el caso que lo crea conveniente, y lo acuerden así las 2/3 partes de los individuos presentes del consejo de gobierno.		XVII. Y las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824 (art.110)	Constitución de 1857 (art. 85)	Constitución de 1917 (art. 89)
18ª. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando el consejo de gobierno lo estime necesario por el voto de las 2/3 partes de sus individuos presentes.		
19ª. Cuidar de que la justicia se administre pronta y cumplidamente por la corte suprema, tribunales y juzgados de la federación, y de que sus sentencias sean ejecutadas según las leyes.		
20ª. Suspender de sus empleos hasta por 3 meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.		

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824 (art.110)	Constitución de 1857 (art. 85)	Constitución de 1917 (art. 89)
21ª. Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescritos, con consentimiento del Congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado, y en sus recesos al consejo de gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la corte suprema de justicia si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos.		

Como hemos visto, las atribuciones del Presidente no han sufrido muchos cambios, pero entre los más relevantes encontramos:

En 1857 desaparece la facultad de celebrar concordatos con la Silla apostólica. Limitan sus facultades respecto a la suspensión de empleos y sueldos por infracciones que pudieran cometer los empleados de la federación; la concesión de retener los decretos conciliares y bulas pontificias. Aumentan atribuciones marítimas y de indultos. Se incorpora la obligación de los Secretarios de Despacho de dar cuentas al Congreso. El Ejecutivo podía conceder patentes de corso.

En 1917, el Ejecutivo tiene la facultad de conceder privilegios por tiempo limitado a descubridores, inventores o perfeccionadores de la industria.

Por otro lado, únicamente la Constitución de 1824, en su art. 112, estableció las restricciones de las facultades del Presidente:

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

1ª. El presidente no podrá mandar en persona las fuerzas de mar y tierra, sin previo consentimiento del Congreso general, o acuerdo en sus recesos del consejo de gobierno por el voto de dos terceras partes de sus individuos presentes, y cuando las mande con el requisito anterior, el vice-presidente se hará cargo del gobierno. 2ª. No podrá el presidente privar a ninguno de su libertad, ni imponerle pena alguna; pero cuando lo exija el bien y seguridad de la federación, podrá arrestar, debiendo poner las personas arrestadas en el término de 48 horas a disposición del tribunal o juez competente.
3ª. El presidente no podrá ocupar la propiedad de ningún particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso o aprovechamiento de ella, y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad general tomar la propiedad de un particular o corporación, no lo podrá hacer sin previa aprobación del senado, y en sus recesos del consejo de gobierno, indemnizando siempre a la parte interesada, a juicio de hombres buenos elegidos por ella y el gobierno.
4ª. No podrá impedir las elecciones y demás actos que se expresan en la segunda parte del art. 38.
5ª. El presidente y lo mismo el vice-presidente no podrá sin permiso del Congreso salir del territorio de la republica durante su encargo, y un año después.

Lo cual resultaba hasta cierto punto innecesario, atendiendo al principio de que la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente le faculta la ley.

Derecho de Iniciativa

La Constitución de 1824 estableció en el art. 105:

> El presidente podrá hacer al Congreso las propuestas o reformas de ley que crea conducentes al bien general, dirigiéndolas a la cámara de diputados.

Asimismo, en su art. 111, estableció la siguiente fórmula:

> El presidente para publicar las leyes y decretos usará de la formula siguiente: "El presidente de los Estados-unidos mexicanos a los habitantes de la Republica: Sabed: que el Congreso general ha decretado lo siguiente: (aquí el texto). Por tanto mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

En cambio, la Constitución de 1857 dio al Ejecutivo plena libertad para enviar iniciativas al Congreso, facultad que contempló también la de 1917:

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1857	Constitución de 1917
65. El derecho de iniciar leyes compete: I. Al Presidente de la Unión. II. A los diputados al Congreso Federal. III. A las Legislaturas de los Estados.	Art. 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y III. A las legislaturas de los Estados. Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.
66. Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, las legislaturas de los Estados ó las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego á comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán á los trámites que designe el reglamento de debates.	

En 1857 no se previó el Senado, por lo cual no había posibilidad de que hubiera iniciativas presentadas por un senador. En 1917, el texto del art. 66 de la Constitución de 1857 se integró como segundo párrafo del art. 71, prácticamente en los mismos términos.

Ausencia temporal del Presidente

Esta hipótesis incluye varias posibilidades que han sido tratadas de manera diferente en las tres constituciones federales.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 96. Si por cualquier motivo las elecciones de presidente y vicepresidente no estuvieren hechas y publicadas para el día 1º. de Abril, en que debe verificarse el reemplazo, ó los electos no se hallasen prontos a entrar en el ejercicio de su destino, cesarán sin embargo los antiguos en el mismo día, y el S. P. E. se depositará interinamente en un presidente que nombrará la cámara de diputados, votando por estados.	Art. 79.- En las faltas temporales del presidente de la República, y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entrará a ejercer el poder el presidente de la suprema corte de justicia.	Art. 84.- En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los 2 primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviese en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo, cuando menos, las 2/3 partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos un Presidente; y el mismo Congreso expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales, procurando que la fecha señalada para este caso coincida en lo posible con la fecha de las próximas elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente provisional quien convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, para que se erija en Colegio Electoral, y haga la elección del Presidente sustituto. El Presidente provisional podrá ser electo por el Congreso como substituto. El ciudadano que hubiese sido designado Presidente provisional para convocar a elecciones, en el caso de falta de Presidente en los dos primeros años del período respectivo, no podrá ser electo en las elecciones que se celebren con motivo de la falta de Presidente, para cubrir la cual fue designado.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 97. En caso que el presidente y vice-presidente estén impedidos temporalmente se hará lo prevenido en el artículo anterior; y si el impedimento de ambos acaeciere no estando el Congreso reunido, el S. P. E. se depositará en el presidente de la corte suprema de justicia, y en dos individuos que elegirá a pluralidad absoluta de votos el consejo de gobierno. Estos no podrán ser de los miembros del Congreso general, y deberán tener las cualidades que se requieren para ser presidente de la federación.	Art. 80.- Si la falta del presidente fuere absoluta, se procederá a nueva elección con arreglo a lo dispuesto en el Art. 76, y el nuevamente electo ejercerá sus funciones hasta el día último de Noviembre del cuarto año siguiente al de su elección.	Art. 85.- Si al comenzar un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviese hecha y declarada el lº de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido, y se encargará, desde luego, del Poder Ejecutivo, en calidad del Presidente provisional, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, la Comisión Permanente, y se procederá conforme a los dispuesto en el Artículo anterior. Cuando la falta de Presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviese reunido, o, en su defecto, la Comisión Permanente, designará un Presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta. Si la falta, de temporal se convirtiere en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior. En el caso de licencia, el Presidente de la República, no quedará impedido el interino para ser relecto en el período inmediato, siempre que no estuviere en funciones al celebrarse las eleccciones.
Art. 98. Mientras se hacen las elecciones de que hablan los dos artículos anteriores, el presidente de la corte suprema de justicia se encargará del S. P. E.	Art. 82.- Si por cualquier motivo la elección de presidente no estuviere hecha y publicada para el 1 de Diciembre, en que debe verificarse el reemplazo, o el electo no estuviere pronto a entrar en el ejercicio de sus funciones, cesará sin embargo el antiguo, y el supremo poder ejecutivo se depositará interinamente en el presidente de la suprema corte de justicia.	

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 99. En caso de imposibilidad perpetua del presidente y vicepresidente, el Congreso y en sus recesos el consejo de gobierno, proveerán respectivamente según se previene en los Arts. 96. y 97, y enseguida dispondrán que las legislaturas procedan a la elección de presidente y vice-presidente según las formas constitucionales.		
Art. 100. La elección de presidente y vice-presidente hecha por las legislaturas a consecuencia de imposibilidad perpetua de los que obtenían estos cargos, no impedirá las elecciones ordinarias que deben hacerse cada cuatro años el 1º. de septiembre.		

Hay una hipótesis adicional, que la Constitución de 1824 no previó, por lo que el antecedente más lejano, a nivel federal, lo encontramos en la Constitución de 1857, que retomó, con matices diversos la de 1917:

Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 84.- El presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones, sin motivo grave calificado por el congreso, y en sus recesos por la diputación permanente.	**Art. 88.-** El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión.

En resumen, a falta de Presidente, en la Constitución de 1824 se preveía que sería suplido de la siguiente forma:

1. Vicepresidente
2. Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Para la de 1857, sólo podía ser suplido por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

En la de 1917 el Congreso nombra Presidente Interino, Presidente Provisional u Presidente Substituto (sin orden de prelación), dependiendo de cuando se dá la falta del Presidente.

Renuncia

La Constitución de 1824 no previó el supuesto de que el presidente de la República renunciara a su cargo, por lo que el antecedente más lejano es la Constitución federal de 1857.

Zarco comenta que en la sesión del 17 de octubre de 1856 (acta omitida), se presentó el proyecto del art. 83 (81 de la Constitución), que decía:

> El cargo de presidente de la Unión solo es renunciable por causa grave, calificada por el congreso, ante quien se presentará la renuncia.

Este numeral finalmente se aprobó con el siguiente texto, reformado por Ley del 6 de mayo de 1904:[17]

Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 81.- Los cargos de presidente y vicepresidente de la República sólo son renunciables por causa grave, que calificará la Cámara de Diputados, ante quien se presentará la renuncia.	Art. 86.- El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.

Como se observa, en 1857 la renuncia presidencial debía presentarse a la Cámara de Diputados (no existía la de Senadores), en tanto en la vigente, debe presentarse ante el Congreso de la Unión. Por otro lado, si se elimina la mención a la renuncia del vicepresidnte, el texto de ambos artículos es prácticamente idéntico.

17 Francisco Zarco. *Historia del Congreso Constituyente de 1856.* 1ª edición. INEHRM, México, 2009, pp.726 y 727.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Responsabilidad del Presidente

Únicamente la Constitución federal de 1824 estableció una regulación específica para la responsabilidad del Presidente y vicepresidente:

> Art. 107. El presidente durante el tiempo de su encargo, no podrá ser acusado sino ante cualquiera de las cámaras, y sólo por los delitos de que habla el art. 38. cometidos en el tiempo que allí se expresa.
>
> Art. 108. Dentro de un año, contado desde el día en que el presidente cesare en sus funciones, tampoco podrá ser acusado sino ante alguna de las cámaras por los delitos de que habla el art. 38. y además por cualesquiera otros, con tal que sean cometidos durante el tiempo de su empleo. Pasado este año no podrá ser acusado por dichos delitos.
>
> Art. 109. El vice-presidente en los 4 años de este destino podrá ser acusado solamente ante la cámara de diputados por cualquiera delito cometido durante el tiempo de su empleo.

En las Constituciones de 1857 y 1917 se planteó un capítulo general de responsabilidades de servidores públicos.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1857	Constitución de 1917
103. Los diputados al Congreso de la Unión, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por la infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.	Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estado y los Diputados a las Legislaturas locales son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria, y delitos graves del orden común.
105. De los delitos oficiales conocerán el congreso como jurado de acusación, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuara en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.	

Recordemos que inicialmente la Constitución de 1857 construyó un Poder Legislativo unicamaral, integrado únicamente por la Cámara de Diputados. Posteriormente, el art 103 fue reformado por ley del 13 de noviembre de 1874, para incluir a los senadores y agregar un segundo párrafo:

> Los **senadores y** diputados al Congreso de la Unión, los **magistrados** de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas **y** omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados son **responsables** por infracción de la Constitución y leyes federales. El **presidente y el vicepresidente** de la República, du-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> rante el tiempo de su encargo, solo podrán ser acusados por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.
>
> No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismos sucederá con respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a los dispuesto en el art. 104 de la Constitución. [18]

El art. 105 fue aprobado el 3 de diciembre de 1856 y reformado por Ley de 13 de noviembre de 1874, para incluir al Senado, cuando fue nuevamente parte del Poder Legislativo:

> De los delitos oficiales conocerán el congreso como jurado de acusación, y la de Senadores como jurado de sentencia.
>
> El jurado de acusación tendrá por objeto declarar a **la** mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo y será puesto a disposición de la **Cámara de Senadores**. Esta, **erigida** en jurado de sentencia **y** con audiencia del reo **y** del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.[19]

Como vemos, en 1917 se aumentó innecesariamente, el margen de acción de los altos funcionarios públicos.

Las constituciones federales mexicanas han dado históricamente un trato preferencial al presidente de la república, que lo han hecho prácticamente intocable, pese a que realice actos ilegales durante su ejercicio. Esta situación resulta hoy inequitativa, ajena a la rendición de cuentas y a la transparencia, antidemocrática y por ende, debiera ser modificada a la brevedad posible. En un moderno Estado democrático de Derecho nadie, y menos el gobernante, puede estar por encima de la ley.

18 Francisco Zarco. *Ob. Cit.,* pp. 786-787.

19 Francisco Zarco. *Ob. Cit.,* pp. 810-811.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Veto y Facultades Extraordinarias

La Constitución de 1824 en su art. 106 estableció la posibilidad de un veto limitado que podía ejercer el Presidente:

> El presidente puede por una sola vez dentro de 10 días útiles hacer observaciones sobre las leyes y decretos que le pase el Congreso general, suspendiendo su publicación hasta la resolución del mismo Congreso, menos en los casos exceptuados en esta constitución.

En cambio, en el Diario de los Debates del 56-57 se ven claramente las ideas centrales de los Constituyentes: la decisión de evitar otra experiencia como la de Santa Anna, once veces presidente de la República; una confianza desmedida en el Legislativo unicamaral, con amplísimas facultades, pero sin capacidad, ni infraestructura para llevarlas adelante. La abolición del Senado, la permanencia de la vicepresidencia, el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo y la incapacidad para que vetara leyes fueron características de la distribución de poderes.[20]

Por eso, la Constitución de 57 no contempló el veto presidencial con respecto a la publicación de las leyes. En el art. 70 sólo se le solicitaba opinión al Ejecutivo, si ésta era negativa, se volvía a discutir y a votar; si el proyecto de ley era aprobado por mayoría absoluta de diputados, se promulgaba. Además, según el art. 71, en caso de notoria urgencia, el Congreso podía dispensar esos trámites, lo que equivalía a la facultad de suprimir la consulta al Ejecutivo. [21]

En lo referente al veto presidencial, los Constituyentes de Querétaro, bajo influencia de Rabasa y de Molina Enríquez, que abogaban por un Ejecutivo fuerte, lograron lo que no pudieron ni Juárez, ni Lerdo de Tejada y establecieron esa figura jurídica, con un mecanismo para las leyes devueltas por el Ejecutivo Federal.[22]

Rabasa, citando a Berthelemy anota:

> El veto protege al Ejecutivo contra el peligro, quimérico es verdad, de ser suprimido por una sola ley; pero, sobre todo, contra el peligro más real de ser poco a poco despojado de sus atribuciones, por resoluciones sucesivas.[23]

20 Gregorio Morales Avilés. *Análisis comparativo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en las Constituciones de 1857 y 1917*, pp. 435-436. Versión en línea. Biblio.juridicas.unam.mx (acceso el 28/09/2016).

21 Gregorio Morales Avilés. Ob. Cit., p. 437.

22 Gregorio Morales Avilés. Ob. Cit., p. 440.

23 Emilio Rabasa. *La Constitución y la Dictadura*. 10ª edición. Porrúa, México, 2006, p. 175.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Pero en México, esto no ha sucedido, cuando menos desde el porfiriato.

Adicionalmente, en el art. 29 se previó la facultad del Congreso de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República, en los supuestos establecidos en el mismo precepto. Una de esas medidas para hacer frente a una situación grave se mantuvo siempre en el margen rígido de la suspensión de garantías individuales. Pero la otra medida excepcional, que es ese otorgamiento de facultades extraordinarias al titular del Ejecutivo federal se fue alejando paulatinamente del texto y su espíritu, de modo que esas facultades fueron casi siempre de carácter legislativo, como lo prueba la jurisprudencia de la época.[24]

No obstante, implantaron dos matices que limitaban, en cierto sentido, esas facultades extraordinarias: el refrendo y la obligación del presidente y los secretarios de Estado de informar al Congreso. El refrendo es técnico y político, sin embargo, en el caso de la suspensión de garantías (art. 29), sólo podía ser decretada por el Presidente, de acuerdo con el Consejo de ministros. La obligación de informar al Congreso se convirtió en una medida de presión del Legislativo.[25]

A diferencia de la Constitución de 1857, que excluía expresamente la suspensión de la garantía de la vida, los Constituyentes del 16-17 no limitaron la suspensión de garantías cuando existiera una situación de grave peligro o conflicto.[26] Con eso echaron atrás la defensa del derecho humano fundamental: el derecho a la vida. Hubieron de pasar muchos años, hasta que se abolió la pena de muerte y más aún, hasta la reforma del 2011, para reconocer todos los derechos humanos, sin cortapisa.

Los Constituyentes de Querétaro incorporaron en la Constitución de 1917 el espíritu de las reformas juaristas, reduciendo las facultades del Legislativo (incapaz de llevar adelante al país desde la Guerra de Reforma) y fortaleciendo al Ejecutivo, a la luz de la experiencia de Comonfort, Juárez, Lerdo de Tejada y Madero. A raíz de esos cambios constitucionales surge en México el presidencialismo como fuerza motriz para impulsar el programa revolucionario.[27]

24 Gregorio Morales Avilés. Ob. Cit., p. 436.

25 Gregorio Morales Avilés. Ob. Cit., p. 437.

26 Gregorio Morales Avilés. Ob. Cit., p. 439.

27 Gregorio Morales Avilés. Ob. Cit., p. 439.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Gabinete

La palabra gabinete proviene del latín *capanna,* casa pequeña. En francés, *cabinet* es el salón más reducido, donde son recibidas las personas de confianza. En el siglo XVII, en Francia e Inglaterra este tipo de reuniones privadas del monarca fueron haciéndose casi cotidianas. [28]

Estos gabinetes resultan de la división social del trabajo administrativo al interior del gobierno. Los miembros de un gabinete, que forman parte de la cúpula gobernante, son líderes de procesos administrativos que responden por lo menos a tres principios:

1. Confianza,
2. Lealtad y
3. Capacidad.

En su origen las primeras designaciones de integrantes de gabinetes debieron recaer en familiares y miembros del entorno más íntimo del gobernante, pero pronto ese primer círculo de confianza debió abrirse a personas con méritos suficientes para desempeñar la función encomendada y ganar la confianza del gobernante.[29] También se cooptó en los gabinetes, a figuras con asentimiento social, que han permitido la legitimación de la función gubernativa.

Los asuntos militares, hacendarios y políticos fueron los primeros en tomarse en consideración. Los aspectos de índole teológica tuvieron también históricamente un lugar preponderante en el ejercicio del gobierno.[30]

En el siglo XIX, en Occidente, fueron formándose cuerpos de servidores públicos con una serie de rasgos que los llevaron a integrar las modernas burocracias:

- Complejidad en la administración de recursos
- Límite a la autoridad del mandatario
- Servidores públicos profesionales (servicio civil de carrera)
- Estructuras burocráticas eficientes, basadas en los adelantos de la administración de Taylor y Fayol.[31]

28 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.*, p. 26.

29 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.*, p. 24.

30 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.*, p. 25.

31 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.*, p. 34.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En los regímenes políticos de todo el mundo, el jefe del gobierno dispone de un cuerpo relativamente numeroso que le auxilia en las tareas propias de su cargo. La función de gobierno es tan amplia y compleja que sería imposible que un gobernante en solitario, la pudiera desempeñar,[32] aunque históricamente recordamos tiranos que gobernaron autocráticamente, todos necesitaron de servidores que cumplieran sus designios.

También encontramos que los gobiernos, para funcionar adecuadamente, requieren de un orden u organización, el aparato burocrático, con mandos claramente diferenciados, cuya cúpula la integran los colaboradores más cercanos al titular. En general, esa cúpula se denomina gabinete.

Administración Pública

Weber definió a la **burocracia** como una forma de organización que realza la precisión, velocidad, claridad, regularidad, exactitud y eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, la supervisión jerárquica, y detalladas reglas y regulaciones. Por definición, la burocracia es una forma organizativa de un grupo de trabajadores, caracterizada frecuentemente por su rutina inflexible y su estructura de poder rígida. Las seis características que Weber señaló son:

- **Jerarquía;** debe existir una jerarquía formal, que consiste en niveles de poder que controlan cada nivel subsecuente. La persona de arriba controla a todos los niveles de poder. La práctica común supone nombramientos por un superior, en lugar de una elección.
- **Reglas;** la estructura estricta de poder requiere pleno control de las reglas y reglamentos. La figura superior de poder hace las reglas y toma las decisiones que deben seguirse consistentemente, a través de todos los niveles de la estructura.
- **Función;** según este principio, los miembros se organizan por función y habilidad para mantener a todos los individuos parecidos juntos.
- **Enfoque;** las metas de una burocracia enfocada se relacionan con la cuota del mercado y altas ganancias. Opuesto al enfoque interno está el enfoque superior, que ayuda a que los accionistas se beneficien y toda la gente de poder también.

32 Manuel Quijano Torres. *Los gabinetes en México 1821-2012*. 3 tomos. Tomo III. 1a edición. INAP, México, 2012, p. 23.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

- **Impersonal,** esencial para el éxito de la estructura. Igual tratamiento y políticas y procedimientos uniformes permiten la uniformidad e impersonalidad.
- **Calificación;** similar al principio relacionado con la impersonalidad, el empleo dentro de la burocracia depende de las calificaciones en lugar de las conexiones y relaciones. Esta característica también se relaciona con la protección sobre despidos injustificados.[33]

La complejidad de los sistemas y procedimientos administrativos ha dado lugar a la división de la burocracia, cuando menos en dos grandes áreas:

d) Servicio civil de carrera y

e) Político decisorio.[34]

Aunque en México se ha generado una tercera área, con el personal sindicalizado (inamovible), que no forma parte en sentido estricto del personal del servicio civil de carrera, que puede ser despedido, pues forma parte, indebidamente, del personal de confianza, o que propicia inequidad, dichos despidos injustificados, y que en la administración pública el ingreso no sea por méritos, sino por pertenencia partidista, compadrazgo, cuatismo u otras razones. Esto ha impedido hasta hoy, la formación de un verdadero servicio civil de carrera, lo que atenta contra la eficiencia, eficacia, calidad en los servicios, transparencia y rendición de cuentas.

En general nuestras constituciones federales han sido escuetas en lo referente a la administración pública:

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 117. Para el despacho de los negocios de gobierno de la republica habrá el número de secretarios que establezca el Congreso general por una ley.	Art. 86.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el congreso por una ley, la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría.	Art. 90.- Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá en número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

33 Seis características de la burocracia | eHow en Español www.ehowenespanol.com › Lifestyle (acceso el 6/10/2016).

34 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.*, p. 35.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 118. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos.	Art. 87.- Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos.	Art. 91.- Para ser Secretario de Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.
Art. 119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del presidente que autoricen con sus firmas contra esta constitución, la acta constitutiva, leyes generales, y constituciones particulares de los estados.	Artículo 88.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos.	Art. 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos serán enviados directamente por el Presidente al gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo.
Art. 120. Los secretarios del despacho darán a cada cámara luego que estén abiertas sus sesiones anuales, cuenta del estado de su respectivo ramo.	Artículo 89.- Los secretarios del despacho, luego que estén abiertas las sesiones del primer período, darán cuenta al congreso del estado de sus respectivos ramos.	Art. 93.- Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.
Art. 121. Para ser secretario de despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento.		

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1824	Constitución de 1857	Constitución de 1917
Art. 122. Los secretarios del despacho formarán un reglamento para la mejor distribución y giro de los negocios de su cargo, que pasará el gobierno al Congreso para su aprobación.		

Narra Zarco que, en la sesión del 23 de octubre de 1856, los artículos 88 (correspondiente al 86 de la Constitución): "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso, por una ley", y 92 (relativo al anterior): "Una ley orgánica hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría", fueron refundidos en uno solo por la Comisión, añadiendo al primero: "la que hará la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría." Este artículo refundido fue aprobado sin discusión y por unanimidad de 81 diputados presentes.[35]

En sesión del 23 de octubre de 1856 fue aprobado sin discusión y por unanimidad el artículo 91 del proyecto (correspondiente al 87 de la Constitución), por 77 votos contra 2, así como el 93 del proyecto (correspondiente al 88 de la Constitución), por 77 votos contra 6.[36]

En sesión del 23 de octubre, sin discusión, fue aprobado por unanimidad de 79 votos el art. 89 (correspondiente al 88 de la Constitución).[37]

Como vemos, históricamente no ha habido mucha discusión en torno a estos temas, dejando así la cuestión gubernamental en manos casi exclusivas del Ejecutivo federal, lo cual parece que no ha sido lo mejor para el país.

En México, el presidente, vértice de la pirámide burocrática, goza de facultades constitucionales y legales, y metaconstitucionales (según Carpizo), que le permiten (desafortunadamente) ejercer un poder casi absoluto (Quijano dice que teocrático).[38] Aquí el gabinete presidencial es un cuerpo colegiado, que antes que autónomo en las decisiones que adopta, resulta mero ratificador de las de-

35 Francisco Zarco. *Ob. Cit.*, p. 740.

36 Francisco Zarco. *Ob. Cit.*, pp. 740-741.

37 Francisco Zarco. *Ob. Cit.*, p. 741.

38 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.*, p. 36.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

cisiones presidenciales, aunque los secretarios ejerzan la facultad de refrendo estipulada en la Constitución. Esto se debe a que son empleados designados libremente por el titular (salvo excepciones), quien puede removerlos en cualquier momento, sin explicación y aun sin causa justificada.

Las organizaciones son creaciones jurídicas indispensables para el funcionamiento de toda sociedad. En términos generales son agrupaciones humanas que permiten satisfacer necesidades de los individuos de una colectividad. En su categoría más amplia podemos separarlas en formales e informales. El gobierno y el gabinete son organizaciones formalizadas desde el poder, con objeto de atender diversas tareas de naturaleza pública. A partir de la aparición de las áreas básicas de un gobierno, tienden a contraerse o expandirse, según el imperativo sociopolítico y económico.[39]

En México las secretarías de estado han venido creciendo en número y recursos desde la consumación de la independencia, hoy incluso hay una división entre administración federal, estatal y municipal y al interior de éstas, entre administración pública centralizada, descentralizada, empresas de participación estatal, fideicomisos y banca de desarrollo, así como organismos autónomos constitucionales.

De toda esa intrincada maraña de funcionarios que integran toda la estructura del gobierno, sobresalen unos cuantos, usualmente titulares de las más importantes dependencias; identificados por gozar de mayores privilegios e influencia. Un pequeño círculo de colaboradores que rodea al gobernante (y que a veces lo obstruye), quienes en un clima de confianza y privacidad lo asesoran sobre las cuestiones torales del país. Ese es el gabinete, coloquialmente hablando,[40] aunque el término sea ajeno a nuestro orden constitucional.

En cambio, las constituciones de 1857 y 1917 incluyeron la figura del Consejo de Ministros en el art 29 constitucional (suspensión de garantías), que corresponde al régimen parlamentario, no al presidencialista, pero el presidente López Portillo., en abril de 1881, reformó la Carta Magna y suprimió esa denominación.[41]

El 8 de noviembre de 1821, declarada la independencia, la Junta Provisional Gubernativa, encargada del ámbito legislativo y la primera Regencia del Imperio Mexicano, titular del Ejecutivo, acordaron un diseño para el gobierno que replicó la Secretaría de la Cámara del Virreinato; así nacieron la:

39 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.,* p. 41.

40 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.,* p. 57.

41 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.,* p. 60.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

- Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda;
- Secretaría del de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos;
- Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, y
- Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores.[42]

A continuación, un cuadro con la estructura de la administración pública centralizada en las Constituciones federales:

No.	Constitución de 1824[43]	Constitución de 1857[44]	Constitución de 1917[45]
1	Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores	Secretaría de Gobernación	Secretaría de Gobernación
2	Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos	Secretaría de Relaciones Exteriores	Secretaría de Relaciones Exteriores
3	Secretaría de Hacienda Pública	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
4	Secretaría de Guerra y Marina	Secretaría de Guerra y Marina	Secretaría de Guerra y Marina
5		Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.	Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas
6		Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública	Secretaría de Agricultura y Fomento
7			Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo
8			Procuraduría General de la República
9			Departamento Universitario y de Bellas Artes

42 Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.,* p. 75.

43 Gabinete de Guadalupe Victoria (10/octubre/1824-1º/abril/1829). En Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.,* pp. 355-358.

44 Gabinete de Ignacio Comonfort (11/diciembre/1855-19/enero/1858). En Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.*, pp. 269-273.

45 Gabinete de Venustiano Carranza (1º/mayo/1917-21/mayo/1920). En Manuel Quijano Torres. *Ob. Cit.*, pp. 204-207.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

No.	Constitución de 1824[43]	Constitución de 1857[44]	Constitución de 1917[45]
10			Departamento de Salubridad Pública
11			Departamento de Aprovisionamientos Generales
12			Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
13			Departamento de la Contraloría

En otras palabras, en menos de 100 años, la administración pública mexicana creció más del 300% y si la comparamos con la actual, ha crecido mucho más. Lo cierto es que, a la fecha, los problemas del país no se han solucionado incrementando la burocracia; por el contrario, la burocracia se ha convertido en uno más de los problemas del país, pues es lenta, ineficiente, complicada y padece de severas crisis de corrupción e impunidad. En palabras de Octavio Paz, podíamos hablar de que efectivamente es un Ogro Filantrópico.

Palabras finales

La constitución de 1917 proviene de una Revolución que propuso derrocar "al gobierno usurpador" de Huerta y restaurar la Constitución de 1857, tras el asesinato de Madero y Pino Suárez, e incorporar las propuestas sociales que procedían de la fase final del porfirismo, para mejorar las condiciones de los más desfavorecidos. Tras el triunfo del ejército constitucionalista, Carranza convoca el Constituyente, entre otras razones, para dar legitimidad a reformas dictadas durante la guerra, entre ellas la ley del municipio libre (26 de diciembre de 1914) y el decreto por el que se faculta al Congreso a legislar en toda la República en materia laboral (29 de enero de 1915).[46]

El jurista porfiriano Jorge Vera Estañol calificó de ilegítima a la Constitución por no haber seguido lo prescrito en la de 1857 para su reforma. En cambio, Antonio Martínez Báez afirma que las constituciones "se crean de forma extra constitucional y nunca en los términos constitucionales." Esto es el "derecho a

46 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

la Revolución" y lo vincula con el artículo 39 que deposita la soberanía en el pueblo.[47]

De modo que la Carta de 1917 es obra de un movimiento armado, el Constitucionalista, cuyo objetivo fue precisamente restaurar la Constitución de 1857 aunque al triunfo, "obedeciendo a impulsos sociales incontenibles, no se restauró la de 1857, sino se expidió una nueva Constitución." La legitimidad ha de buscarse en la vigencia y no en el origen, pues todas nuestras constituciones se han expedido "precisamente desconociéndose los preceptos de la anterior Constitución en materia de reforma constitucional." En los años cuarenta del siglo XX, Felipe Tena Ramírez sostuvo que no se puede discutir su vigencia, pues es la cabeza de la "estructura jurídica" nacional.[48]

Por su parte, María del Refugio González y José Antonio Caballero Juárez han identificado en la Constitución de 1917, a través de las reformas de la Constitución de 1857, una combinación de modelos de Estado en la que es posible reconocer elementos procedentes de diversas épocas. Contiene elementos de su antecesora (1857), de corte liberal. Asimismo, recoge elementos de un modelo autoritario, "central" por la forma en que se ejerció el poder en el proceso de adaptar el ideario liberal a la realidad social mexicana, desde el centro. Sucesivas reformas constitucionales modificaron rasgos del modelo liberal para construir el Estado nacional a través de los poderes federales, especialmente el Congreso de la Unión. Así, la Federación ha sido la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país. El tercer modelo contiene elementos procedentes de las demandas sociales, causa y producto de la revolución, y permitió ampliar las bases sociales del Estado surgido después de la lucha armada, sin desarticular el perfil autoritario impuesto durante el porfirismo. Estos modelos constituyen el fundamento de la estructura del texto constitucional, representativo de las diversas ideologías de los grupos vencedores de la Revolución. Por eso es un documento híbrido que ha permitido distintas interpretaciones y ha resultado compatible con varios diseños institucionales.[49]

La doctrina jurídica ha visto una constitución heterodoxa o "ambivalente" en su concepción general. Desde la perspectiva historiográfica, Javier Garciadiego ha recogido diversas interpretaciones sobre las etapas que ha ido atravesando "la Revolución", que muestran que el texto constitucional ha permitido la existencia

47 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

48 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

49 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de distintos diseños institucionales que hasta las tres últimas décadas del siglo XX tenían a la Revolución como elemento legitimador; hoy sustituida por la "modernización" neoliberal, lo que no obsta para seguir estudiando a la Revolución.[50]

Apoyado en análisis cuantitativos, Peter Calvert muestra que se trata de dos revoluciones, la de Madero, abortada por el general Huerta, que produjo una revolución encabezada por un tercer caudillo [Carranza].

Las opiniones anteriores tienen distinto enfoque, pero resultados semejantes, aunque no es unidimensional la lectura que dan, sea a la Revolución mexicana o a su producto más conspicuo, la Constitución de 1917.[51]

La comparación entre el texto original de la Constitución de 1857, el Proyecto que presentó Carranza al Constituyente y la primera versión de la Constitución de 1917 resulta pertinente, porque estos documentos jurídicos representan momentos capitales de nuestra historia constitucional y de los proyectos de nación que contenían.[52]

Sobre el Ejecutivo en particular, Rabasa comentó una gran verdad, luego ratificada por Carpizo en las facultades metaconstitucionales del presidente:

> Fuera del orden legal, el Presidente reúne elementos de fuerza que le dan superioridad en la lucha con el Congreso; dispone materialmente de la fuerza pública, cuenta con el ejército de empleados que dependen de él, tiene de su parte el interés de los que esperan sus favores, y arrastra por lo común las simpatías populares…[53]

Por eso el Ejecutivo, con todo su aparato administrativo y sus cuerpos de fuerza, deben estar, en todo momento, estrictamente sometidos al derecho.

En estas reflexiones finales, también resulta obligado rescatar algunas otras de las ideas que, sobre el Ejecutivo, desarrolló hace más de un siglo Emilio Rabasa, y que hoy son más vigentes que nunca:

> El Ejecutivo es un órgano de relación…que para llamarse propiamente democrático se debe apoyar en:
>
> 1. El respeto de la persona humana que postula la igualdad de derechos y la libertad;

50 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

51 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

52 María del Refugio González. *Ob. Cit.*

53 Emilio Rabasa. *Ob. Cit.*, p. 141.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

2. Ciertas instituciones fundamentales que son necesarias, como la elección por el pueblo, por medio del sufragio universal;
3. El cuerpo electoral, que debe concurrir con libertad a las urnas, y
4. La existencia de partidos políticos organizados y disciplinados, no como agencias burocráticas de colocaciones políticas. [54]

El Estado moderno es una máquina, pero una que se reproduce sin cesar. En los países de Occidente, lejos de ser sólo la dimensión política del sistema capitalista, una superestructura, es también el modelo de las organizaciones económicas; las grandes empresas y negocios, tienden a imitarlo y convertirse en Estados (¿imperios?) más poderosos que muchos países. En los últimos cincuenta años hemos asistido no a la esperada socialización del capitalismo, sino a su paulatina pero irresistible burocratización. Las grandes compañías transnacionales prefiguran ya un capitalismo burocrático[55] y global, dominado por el capital financiero.

El historiador Carlos Pereyra señala que las convulsiones políticas y el caos que privó en el país hasta la dictadura de Díaz fueron, esencialmente, una consecuencia de la debilidad de los gobiernos desde la Independencia. Quizá por eso, el Estado revolucionario hizo algo más que crecer y enriquecerse. Hoy, el Estado y en especial el gobierno creado por la Revolución Mexicana, es más fuerte que el del siglo XIX.[56] Además, como sucedió en Japón durante el periodo Meiji, a través de una legislación adecuada y de una política de privilegios, estímulos y créditos, el gobierno impulso y protegió el desarrollo de la clase capitalista. El capitalismo mexicano nació mucho antes que la Revolución, pero maduró y se extendió hasta llegar a ser lo que es gracias a la acción y protección de los gobiernos revolucionarios.[57]

No obstante, a pesar de que ha sido el agente fundamental de la modernización del país, paradójicamente el gobierno mismo no ha logrado modernizarse. En muchos de sus aspectos, especialmente en su trato con el público y en su manera de conducir los asuntos, sigue siendo patrimonialista.[58] Por tal razón,

54 Emilio Rabasa. *Ob. Cit.*, p. XXXI.

55 In Memoriam Octavio Paz. El Ogro Filantrópico. Cuadernos de Economía, p. 27-28. Publicado en Vuelta, 21/agosto/1978, pp. 12-26. Edición en línea. www.bdigital.unal.edu.co/24319/1/21465-73312-1-PB.pdf (acceso el 10/10/2016),

56 Ibid, p. 29.

57 Ibid, p. 28.

58 En un régimen de ese tipo el jefe de Gobierno -el Príncipe o el Presidente- consideran al Estado y al gobierno como su patrimonio personal.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

el cuerpo de los funcionarios y empleados gubernamentales, desde los ministros hasta los ujieres y desde los magistrados y senadores, hasta los porteros y policías, lejos de constituir una burocracia profesional, forman una gran familia política ligada por vínculos de parentesco, amistad, compadrazgo, paisanaje y otros factores de orden personal. Ese patrimonialismo representa la vida privada incrustada en la vida pública y desafortunadamente eso no sólo ha sucedido, sino que aun sucede en el México del siglo XXI.

En otras palabras, pareciera muchas veces, que los ministros son los familiares y criados del (soberano) titular del Poder Ejecutivo. De modo que en el interior del gobierno mexicano (y los otros dos poderes), hay una enorme contradicción, que nadie ha podido o intentado siquiera resolver: el cuerpo de tecnócratas y administradores, la burocracia profesional, comparte la administración pública con los amigos, familiares, compadres, socios, novias y favoritos del Presidente en turno y con los de sus Secretarios y altos funcionarios. La burocracia mexicana se ha propuesto, desde el porfirismo, modernizar al país, implantando simultáneamente valores, principios y actitudes modernos. Frente a esto, a veces como dique, o rival y otras como asociada, se levanta una masa de individuos unidos por estrechos lazos de orden personal. Esta sociedad cortesana se renueva parcialmente cada seis años, cada vez que asciende al poder un nuevo Presidente. Pero las cosas siguen igual, ya que, tanto por su situación, como por su ideología implícita y su modo de reclutamiento, estos cuerpos cortesanos no son modernos: son una supervivencia del viejo patrimonialismo y un lastre para el país. Cierto es que el peso de esa sociedad cortesana y la burocracia tecnócrata no inmoviliza a ninguno de los tres poderes, pero sí vuelve difícil y sinuosa su marcha,[59] perjudica las finanzas del país y lacera con inequidad y su soberbia a todo el pueblo.

En consecuencia, hoy resulta impostergable modernizar, democratizar y transparentar al Poder Ejecutivo federal y a la administración pública.

Bibliografía

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. https://es.wikipedia.org/.../Constitución_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos_... Versión en línea (acceso el 27/09/2016).

59 Ibid, p. 28.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Política de la República mexicana de 1857.

https://es.wikisource.org/wiki/Constitución_Mexicana_1857. Versión en línea (acceso el 27/09/2016).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

www.constitucion1917.gob.mx/.../Constitucion1917/Congreso_Constituyente_y_ Versión en línea (acceso el 27/09/2016).

Esteban. Marytere. **Comparativo del Ejecutivo en las constituciones de 1824, 1857 y 1917**.

mexicoordenadoygeneroso.blogspot.com/2012/.../**comparativo**-del-**ejecutivo**-en-las.ht...

González, María del Refugio. **Las Constituciones políticas de 1857 y 1917. Un análisis comparativo.** derechoenaccion.cide.edu/las-constituciones-politicas-de-**1857-y-1917**-un-analisis-co...Versión en línea (acceso el 27/09/2016).

In Memoriam Octavio Paz. El Ogro Filantrópico. Cuadernos de Economía, p. 27-28. Publicado en Vuelta, 21/agosto/1978, pp. 12-26. Edición en línea. www.bdigital.unal.edu.co/24319/1/21465-73312-1-PB.pdf (acceso el 10/10/2016),

Quijano Torres, Manuel. **Los gabinetes en México 1821-2012**. 3 tomos. Tomo III. 1a edición. INAP, México, 2012.

Morales Avilés, Gregorio. **Análisis comparativo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en las Constituciones de 1857 y 1917**. Versión en línea. Biblio.juridicas.unam.mx (acceso el 28/09/2016).

Rabasa, Corzo, García, Narváez, Ramírez. **1857-2007. Legado Constitucional**. 1ª edición. TEC-Porrúa, México, 2008.

Rabasa, Emilio. **La Constitución y la Dictadura**. 10ª edición. Porrúa, México, 2006.

Zarco, Francisco. **Historia del Congreso Constituyente de 1856**. 1ª edición. INEHRM, México, 2009.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Carranza escoltado por los grales. C. Castro, Elizondo, J. A. Castro, F. Zuazúa y A. Millán al dirigirse a la Cámara de Diputados (1917).*

* Centro de Estudios de Historia de México Carso. Fondo. José Mendoza. XXXI-3.1.5.0001.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

La regulación constitucional de la materia político-electoral: 1857 y 1917

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández[1]

Introducción

Los festejos conmemorativos del primer centenario de la promulgación de la Constitución vigente de 1917, han sido ocasión de numerosos eventos académicos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, al igual que en otros ámbitos del Gobierno de la República y de instituciones educativas. Es para mí un honor participar en varios de dichos eventos y publicaciones que sin duda habrán de perdurar y, más adelante, servirán de fuente de consulta de futuros investigadores.

1 Profesor e Investigador. Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública y de la Universidad Insurgentes. Investigador Visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Económicas y Sociales.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El estudio de la materia electoral requiere de una conceptualización sobre el estado del arte en esta disciplina. De ahí que un acápite inicial esté dedicado a reseñar los conceptos básicos que sirvan al lector no familiarizado con el tema para adentrarse a la materia electoral y, al especialista, recordar las nociones que facilitan la comprensión, evaluación y crítica de sus instituciones y procedimientos.

La comparación de las disposiciones constitucionales y legales secundarias en las Constituciones de 1857 y 1917, sea en la asignatura electoral o en cualquier otra, no puede limitarse a las disposiciones constitucionales sino que requiere una referencia así sea breve a su contexto socio-histórico así como, una vez identificado éste, a las disposiciones de la legislación secundaria, de la jurisprudencia y, a partir de la segunda mitad del siglo anterior, también a los tratados internacionales relacionados con la materia electoral al igual que a la jurisprudencia emitida por organismos jurisdiccionales internacionales.

Por cuanto a las autoridades electorales hay que distinguir entre las autoridades administrativas, jurisdiccionales y de procuración de justicia; sin perder de vista que, además de los delitos electorales, el derecho administrativo sancionador electoral ha adquirido una singular importancia.

Me parece que sólo a partir del conocimiento cercano de estos temas vinculados a la materia político electoral será posible arribar a conclusiones y propuestas objetivas y viables tanto en el caso de la crítica de lo actualmente existente, de su evolución previsible como de escenarios deseables. Es por ello que en las siguientes páginas he optado por analizar tanto la forma de gobierno, como los sistemas electorales así como sus instituciones y procedimientos tanto en los antecedentes constitucionales como en las dos Constituciones ahora a comparar con motivo del primer centenario de la de 1917.

Sistemas electorales y autoridades electorales

El sistema político de un país incluye el sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos.

Sistema de gobierno

El sistema de gobierno puede ser presidencial, con ejecutivo único, colegiado o mixto, en este último caso sus modalidades dependen del grado de parlamen-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tarización del presidencialismo; parlamentario, con un primer ministro *primus inter pares* o con diferentes variantes en su interrelación con los miembros de su gabinete y en su responsabilidad frente al parlamento; y semiparlamentario, sea con elección directa o indirecta del presidente, aunque éste siempre comparte el poder ejecutivo con un primer ministro o jefe de gabinete, a su vez, responsable —individual o colectivamente— frente a la asamblea legislativa o parlamento. Su organización territorial puede ser unitaria o federal según su descentralización política, pero necesariamente desconcentrada para efectos administrativos. Puede tratarse de una república o de una monarquía constitucional.

Sistema de partidos

El sistema de partidos puede ser agrupado por diversos indicadores, en función del número de partidos y de su interrelación puede ser de partido único, partido hegemónico, partido dominante, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomización, según Sartori. Al igual que en el caso de los sistemas electorales, la diversidad de todos estos sistemas, aunque es infinita permite encontrar rasgos comunes que permiten su identificación y clasificación.

Sistemas electorales

En sentido estricto, sistema electoral es la forma de traducir votos en cargos públicos o dicho de otra forma, es la manera de procesar la suma de los votos -sean de ciudadanos o de electores integrantes de cualquier grupo social con necesidad de decidir colectivamente sobre un asunto o designar a una persona-, para adoptar la decisión que corresponda. En un sentido amplio, sistema electoral es sinónimo de derecho electoral cuando analiza o define todos los elementos involucrados en el proceso de toma de decisiones a partir de una votación para elegir titulares de cargos públicos,[2] esto es, desde quienes tienen derecho a participar en la votación y ser votados, hasta la forma de solución de las controversias que puedan surgir a lo largo de todo el proceso electoral integrado por infinidad de aspectos.

Para el diseño de sistemas electorales es importante tener en cuenta los criterios o propósitos a alcanzar con el sistema electoral que se desea construir o

2 En nuestro país al asiento que ocupan los diputados habitualmente se le llama *curul* y al de los senadores *escaño*, por lo que son expresiones que utilizaré como sinónimo de cargo público y con un propósito didáctico.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

actualizar. Dichos objetivos pueden ser:[3] asegurar un parlamento representativo; hacer que las elecciones sean accesibles y tengan significado; proporcionar incentivos para la conciliación; facilitar la estabilidad y eficiencia de los gobiernos; hacer responsables al gobierno y a los representantes electos; fomentar partidos basados en valores e ideologías de carácter general; promover una oposición parlamentaria; costo y capacidad administrativa. Desde luego que, como lo veremos más adelante en el caso de México, dichos criterios pueden cambiar conforme a las necesidades que imponga la situación coyuntural del país de que se trate.

Las infinitas variaciones de los sistemas electorales son clasificadas en la obra en cita, a partir de los 211 sistemas electorales existentes en otros tantos estados independientes del mundo, en nueve sistemas principales agrupados en tres grandes familias: sistemas de *Mayoría*, sistemas *Semi-proporcionales* y sistemas de *Proporcionalidad*.

Sistemas de mayoría

En la familia de sistemas mayoritarios, habitualmente con distritos de miembro único, se cuentan los siguientes: *Mayoría Simple en Distritos Uninominales* (MSDU), donde gana quien obtiene el mayor número de votos aunque la mayoría obtenida no sea absoluta; *Voto en Bloque* (VB), cuando el distrito tiene varios escaños a proveer y los votantes tienen igual número de votos ganan los candidatos con mayor número de votos; *Voto Alternativo* (VA) o voto preferente, se desarrolla en distritos uninominales pero los votantes no se limitan a votar por su candidato favorito sino que ordenan a los candidatos de acuerdo a sus preferencias, por lo que al contar los votos se elimina al candidato con el menor número de primeras preferencias, y las segundas preferencias de sus votos son computadas y asignadas a los demás candidatos, proceso que se repite hasta que uno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta; y los *Sistemas a Dos Vueltas* (SDV), al igual que el anterior intenta asegurar que el candidato ganador obtenga la mayoría absoluta pero aquí las elecciones tienen lugar en dos rondas con una o dos semanas de diferencia, aunque desde la primera vuelta gana quien obtenga mayoría absoluta.

3 Cfr.: *Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional*, p. 7 y sigs.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sistemas semiproporcionales

Los sistemas Segmentados y el Voto Único No Transferible (VUNT) corresponden a la familia de *sistemas Semi-proporcionales*. En los *sistemas Segmentados* o mixtos existen tanto listas de RP como distritos de mayoría simple, pero a diferencia de los Sistemas Mixtos de Representación Proporcional (SMRP), las listas de RP no compensan la desproporcionalidad que pudiera surgir de los resultados en los distritos mayoritarios. En los *sistemas de Voto Único No Transferible*, cada elector cuenta con un voto pero hay varios escaños o curules a ocupar en el distrito electoral, y ganan los candidatos con mayor número de votos.

Sistemas proporcionales

En la familia de *sistemas Proporcionales* se buscar traducir la proporción de votos recibidos por un partido en una proporción equivalente de escaños o curules, es decir, reducir la disparidad entre votos recibidos y escaños o curules asignados. La fórmula de asignación de curules o escaños una vez que los votos han sido contados puede consistir en métodos basados en el "mayor promedio" o en el "mayor residuo", fórmulas que no dejan de tener un efecto en los resultados, pero mayor efecto tienen en éstos el tamaño de los distritos y las barreras legales. Se tiene en esta familia la Representación Proporcional por Lista (RP por Lista); los sistemas Mixtos de Representación Proporcional (MRP), y el Voto Único Transferible (VUT).

En la *Representación Proporcional por Lista* los partidos presentan una lista de candidatos a los electores, éstos votan por un partido y los partidos reciben curules o escaños en proporción a los votos recibidos. En los *sistemas Mixtos de Representación Proporcional* coinciden candidatos en distrito uninominales de mayoría relativa y candidatos en listas de RP, pero los escaños o curules por RP compensan la desproporcionalidad derivada de los resultados en los distritos uninominales, los cuales habitualmente se ganan por mayoría simple y excepcionalmente en algún país por mayoría absoluta por lo que utiliza la segunda vuelta.

En el *Voto Único Transferible* se utilizan distritos plurinominales y los votantes listan en la boleta electoral a los candidatos en orden de preferencia –como en el Voto Alternativo-, aunque en ocasiones esta indicación de preferencias es opcional. Una vez contadas todas las primeras preferencias se establece un cociente o cuota de asignación con el número de votos requeridos para elegir a

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

un candidato individual; son elegidos todos los candidatos cuyas primeras preferencias recibidas sea mayor que el cociente; si ninguno llega al cociente se elimina al candidato con menor número de primeras preferencias y sus segunda preferencias son distribuidas entre los candidatos aún vigentes. Al mismo tiempo, los votos en exceso de los candidatos electos se redistribuyen de acuerdo a las segundas preferencias expresadas en sus boletas. Para lograr equidad, cada preferencia se cuenta como una fracción de voto para que el total redistribuido sea igual a los votos en exceso del candidato elegido. Este proceso se continúa hasta ser asignados todos los escaños o curules del distrito.

Justicia electoral

Para IDEA Internacional,[4] "el sistema de justicia electoral es el conjunto de medios y mecanismos establecidos en un determinado país (algunas veces en cierta comunidad local o, incluso, en un contexto regional o internacional) para garantizar que todos los actos, procedimientos y resoluciones electorales cumplan con lo previsto en el orden jurídico, así como proteger o restaurar el disfrute de los derechos electorales,"[5] en cualquiera de los tres periodos del ciclo electoral: pre-electoral, electoral y post-electoral.

La justicia electoral incluye tanto los medios encaminados a prevenir como a resolver violaciones al ordenamiento jurídico y comprende tanto mecanismos formales institucionales como medios alternativos de resolución de conflictos electorales. Los mecanismos formales pueden tener un carácter preventivo o punitivo; los primeros anulan, modifican o reconocen la comisión de una irregularidad, en tanto que los segundos sancionan a las personas o entidades responsables de irregularidades que pueden ser administrativas o penales.
Como veremos en seguida, varios de estos sistemas electorales han sido, son y serán utilizados en el sistema electoral mexicano que paso a analizar.

Antecedentes históricos nacionales e internacionales

Es habitual que al considerar los antecedentes históricos nacionales más remotos de la materia político-electoral, se refiera uno a los que permitieron la

4 Organismo de Naciones Unidas encargado de promover la democracia y la asistencia electoral en el mundo.

5 *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*, pp. 9 y 10.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

formación del nuevo Estado nacional independiente que hoy es la República Mexicana o Estados Unidos Mexicanos o simplemente México.

Dichos antecedentes sin duda son: la *Representación del Ayuntamiento de México al Virrey Iturrigaray*, el *Bando de Liberación de los Esclavos* de Don Miguel Hidalgo y Costilla, los *Sentimientos de la Nación* del Generalísimo Don José María Morelos y Pavón, los *Elementos Constitucionales* de Don Ignacio López Rayón, la *Constitución* (española) *de Cádiz* de 1812 y su antecedente inmediato la *Constitución de Bayona*, la *Constitución de Apatzingán* de 1814, el *Plan de Iguala*, los *Tratados de Córdoba* suscritos por Don Juan O'Donojú y Don Agustín de Iturbide, el *Acta de la Independencia*, el *Reglamento provisional político del Imperio Mexicano*, el *Plan de Casa Mata* de Don Antonio López de Santa Anna, la *Constitución* (primera) *Federal* de 1824, las *Siete Leyes Constitucionales* de 1836, los tres proyectos de Constitución del Constituyente disuelto de 1842, las *Bases Orgánicas* de 1843, el *Voto particular* de Don Mariano Otero en el Constituyente de 1847 cuando se restauró el federalismo y la vigencia de la Constitución de 1824, entre otros documentos fundadores y antecedentes históricos.[6]

En su libro *La Constitución y la Dictadura*, Emilio Rabasa afirma lo siguiente:

> En los veinticinco años que corren de 1822 adelante, la Nación mexicana tuvo siete Congresos Constituyentes que produjeron, como obra, una Acta Constitutiva, tres Constituciones y una Acta de Reformas, y como consecuencias, dos golpes de Estado, varios cuartelazos en nombre de la soberanía popular, muchos planes revolucionarios, multitud de asonadas, é infinidad de protestas, peticiones, manifiestos, declaraciones y de cuanto el ingenio descontentadizo ha podido inventar para mover al desorden y encender los ánimos.. Y á esta porfía de la revuelta y el desprestigio de las leyes, en que los gobiernos solían ser más activos que la soldadesca y las facciones, y en que el pueblo no era sino materia disponible, llevaron aquéllos el contingente más poderoso para aniquilar la fe de la Nación, con la disolución violenta de dos congresos legítimos y la consagración como constituyentes de tres asambleas sin poderes ni apariencia de legitimidad.[7]

En efecto —como continúa su narrativa Rabasa—, Iturbide con un golpe de Estado disolvió el primer congreso constituyente derivado del *Plan de Iguala* y de los *Tratados de Córdoba*, designó una Junta Instituyente con representantes de las provincias designados por él, pero pronto una revolución encabezada

6 Consultar: *Leyes Fundamentales de México, Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos* o *Planes en la Nación Mexicana*.

7 *Ob. cit.*, p. 9.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

por Antonio López de Santa Anna expulsó al Emperador. El Congreso que había nombrado emperador a Iturbide por sesenta y siete votos contra quince, anuló sus propios actos y, a pesar de estar convocadas elecciones para un nuevo congreso constituyente, proclamó la República federal. El nuevo Congreso Constituyente expidió el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824. El clero se opuso al sistema federal y a la Constitución, con lo que se exacerbó el liberalismo.

En 1835 —recuerda Rabasa— el gobierno decidió dar por terminado el federalismo por lo que para no cumplir con el procedimiento de reforma constitucional que preveía la intervención de dos legislaturas, el Congreso ordinario optó por declararse constituyente y dictó las Siete Leyes Constitucionales, mediante "un golpe de Estado parlamentario" como lo llama Rabasa.

El General Santa Anna, que por aquellos días era centralista, con fundamento en el *Plan de Tacubaya* convocó a un tercer congreso constituyente en el cual una minoría integrada por Mariano Otero, Espinosa de los Monteros y Muñoz Ledo, pero con el apoyo de Lafragua y otros, solicitó gobierno federal y libertades. Los tres proyectos de Constitución del Constituyente reunido en 1842 no fueron aceptados por el ministro José María Tornel, y Santa Anna optó por ocupar los servicios del vicepresidente Nicolás Bravo para disolver el Congreso. De vuelta a la presidencia Santa Anna sancionó la obra de una Junta Nacional Legislativa que expidió las *Bases Orgánicas* de 1843, "el despotismo constitucional" dijo Rabasa.

Más tarde, en Guadalajara se rebeló el General Paredes mientras Valentín Canalizo era presidente interino. Sin necesidad de licencia del Congreso Santa Anna tomó el mando de las tropas para combatir a los rebeldes, ante la protesta del Congreso —recuerda Rabasa— Canalizo y Santa Anna disolvieron el Congreso, pero como la rebelión de Paredes encontró apoyo en Puebla y la capital, Santa Anna terminó desterrado. Tres años después, de regreso al país en medio de la intervención americana, con el *Plan de la Ciudadela*, de agosto de 1846, Santa Anna regresa a la presidencia, restablece por lo pronto la Constitución de 1824, convoca a un nuevo Congreso Constituyente. Santa Anna, como presidente, sancionó el *Acta de Reformas* de 1847.

A punto de ser proclamado Emperador Constitucional de México, Santa Anna se conformó con prorrogar sus facultades extraordinarias por el tiempo necesario, nombrar en su momento a su sucesor y recibir el título de Alteza Serenísima. Vendrían después la Revolución de Ayutla, las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En el ámbito internacional tenemos como antecedentes necesarios, además de las Constituciones españolas ya mencionadas, de Francia la *Declaración de los Derechos del Hombre* y las Constituciones de 1791 (Asamblea nacional con miembros electos cada dos años, poder judicial con jueces electos por el pueblo, etc.), 1793 (abolición de la monarquía, voto universal, etc.) 1795 (se abandona el sufragio universal, son ciudadanos solo quienes pagaban un impuesto directo, etc.), incluida incluso la Constitución vigente de 1958 como veremos más adelante, así como la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Constitución aún vigente de 1787. No puedo dejar de mencionar, pues más adelante regresaremos a él, el criterio jurisprudencial de la Corte Suprema de los Estados Unidos que estableció en 1804 la *Judicial Review*, fórmula de control difuso de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad que nunca hubiera sido practicada en México de no ser por la sentencia condenatoria impuesta a nuestro país por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos.

Antecedentes de regulación constitucional y legal

Me referiré en este acápite sólo a la forma de gobierno y sistemas electorales de las Constituciones nuestras que han estado en vigor.

La Constitución de Apatzingán

La *Constitución de Apatzingán* de 1814 (*Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mejicana*) estableció un Supremo Congreso (unicameral), cuyos diputados —ciudadanos mayores de treinta años— eran electos por dos años —sin posibilidad de reelección inmediata pero sí después de pasada una diputación— mediante una votación indirecta en tercer grado; toda vez que a nivel parroquial había primero una votación para elegir a los electores parroquiales (un elector por cada parroquia), éstos elegían a los de partido (uno por partido), quienes formaban las juntas electorales de provincia, las cuales elegían a su vez a los diputados.

El Supremo Gobierno era un ejecutivo colegiado formado por tres individuos iguales en autoridad, electos en sesión pública por mayoría absoluta de votos

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de ternas integradas en sesión secreta también por mayoría absoluta (para lo cual, en caso necesario, había una segunda votación); quienes se alternaban cada cuatro meses en la presidencia después de haber sorteado en su primera sesión el orden de alternancia; cada año saldría por sorteo uno de los tres y quien ocupara la vacante mantenía el orden de prelación del que se retiró.

El Supremo Tribunal de Justicia estaba formado por cinco individuos (más dos fiscales letrados –uno para lo civil y otro para lo criminal-, y los secretarios, que durarían cuatro años), renovables cada tres años por sorteo que hacía el Supremo Congreso; iguales en autoridad, los individuos del Supremo Tribunal se turnaban por sorteo la presidencia cada tres meses; el procedimiento para su elección era igual que para los integrantes del Supremo Gobierno.

La primera Constitución Federal

La *Constitución Federal de 1824* (*Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*), por su parte, adoptó la fórmula de presidente y vicepresidente en el poder ejecutivo —el presidente sólo podría ser reelecto después de cuatro años de haber cesado en sus funciones—, ambos de elección indirecta en tercer grado —cuyo fundamento veremos más adelante—, con la modalidad que de los dos candidatos más votados, el que obtenía el primer lugar era presidente y el del segundo lugar vicepresidente, con duración de cuatro años.

La Legislatura de cada Estado elegía por mayoría absoluta dos individuos, de los cuáles uno por lo menos no fuese vecino de ese Estado; una vez recibidas las votaciones de por lo menos las tres cuartas partes de las legislaturas de los estados, se enviaban los testimonios respectivos al Consejo de Gobierno —integrado por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado, durante los recesos del Congreso—, y se reunían las cámaras federales para leer y revisar los testimonios enviados por las legislaturas, hecho lo cual la Cámara de Diputados calificaba las elecciones, resultando presidente quien reuniese la mayoría absoluta de votos, pero si dos tuviesen dicha mayoría sería presidente quien tuviese más votos, quedando el otro de vicepresidente; en caso de empate con la misma mayoría, la Cámara de Diputados elegía al presidente, y el segundo ocupaba la vicepresidencia. En las otras hipótesis de resultados era la Cámara de Diputados la que elegía presidente y vicepresidente, pudiendo recurrir a la suerte después de la segunda votación.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Poder Legislativo estuvo depositado en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La base general para el nombramiento de diputados era la población; éstos, y sus respectivos suplentes, eran electos cada dos años. Las cualidades de los electores y la reglamentación de las elecciones se prescribían por las constituciones de los estados.[8]

La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso general aumentar o disminuir su número si lo estimase conveniente. La elección de ministros y fiscal se hacía en un mismo día por las legislaturas de los estados, por mayoría absoluta de votos. La lista certificada de los doce individuos electos era enviada al Consejo de Gobierno, una vez recibidas por lo menos las tres cuartas partes, se reunía el Congreso, se abrían y leían las listas en presencia de ambas cámaras, y después se retiraban los senadores. Una comisión de la Cámara de Diputados, integrada por diputados de todos los estados, daba cuenta de los resultados y la Cámara calificaba las elecciones. Los individuos que obtuviesen más de la mitad de los votos computados eran nombrados desde luego; si éstos fuesen menos de doce, la Cámara elegía de entre los que hubiesen obtenido mayor votación, conforme a las disposiciones aplicables para la elección de presidente y vicepresidente.

Las Siete Leyes Constitucionales

La Constitución conocida como las *Siete Leyes Constitucionales de 1836* introdujo el Supremo Poder Conservador —órgano de control político y de constitucionalidad—, y mantuvo la elección indirecta en tercer grado,[9] con las modalidades que adelante señalo. Es paradójico que aunque esta Constitución y la de 1843 establecieron ambas la forma de república centralizada, en las dos hubo senado de la República, supuestamente el órgano representativo de los estados de una república federal.

8 En las *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República*, circulada por la Secretaría de Relaciones el 12 de julio de 1830 y publicada en bando el día 14, se regularon elecciones primarias y secundarias.

9 Una ley particular establecería los días, modo y forma de las elecciones, el número y las cualidades de los electores. Por ejemplo, la *Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales*, de 30 de noviembre de 1836 (anterior a las *Siete Leyes*), estableció entre otros requisitos para tener derecho de voto una renta anual por lo menos de cien pesos, ser mayor de 21 años siendo soltero o de 18 siendo casado, no ser sirviente doméstico, ni ser deudor calificado de fondos públicos y, a partir de 1846, saber leer y escribir. Es por ello que la Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente –el disuelto en 1842, al que ya me he referido-, de 10 de diciembre de 1841, estableció para la elección de diputados juntas primarias, secundarias y de Departamento.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Supremo Poder Conservador quedó depositado en cinco individuos –cada una de las juntas departamentales elegía por mayoría absoluta de votos tantos candidatos como cargos a proveer, de los cuales la Cámara de Diputados también por mayoría absoluta elegía una terna, de la cual elegía el Senado-, uno de los cuales renovable cada dos años, saliendo en la primera, segunda, tercera y cuarta vez el que designare la suerte, sin entrar al sorteo los nombrados para reemplazar; de la quinta vez en adelante saldría el más antiguo. Podían ser reelectos, y se elegían tres suplentes —residentes en la capital—, que según el orden de su elección suplía a los titulares durante sus faltas temporales o mientras se elegía una vacante. La elección para este cargo era preferente a cualquier otra que no fuese la presidencia de la República, el cargo no podía ser renunciado, ni antes ni después de la posesión, salvo por imposibilidad física calificada por el congreso general; sólo en el caso de reelección había la posibilidad constitucional de aceptar o no el encargo. El sueldo anual de cada integrante, fijado en la Constitución, era de seis mil pesos. Este Supremo Poder no era responsable más que ante Dios y la opinión pública, y sus integrantes en ningún caso podían ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones. El desempeño del cargo inhabilitaba, durante los dos años siguientes a su terminación, para ocupar ciertos cargos –incluida la presidencia de la República- o para "solicitar del gobierno ninguna clase de gracia para sí, ni para otro".

La Cámara de Diputados era renovable por mitad cada dos años: los Departamentos eran divididos en dos secciones proporcionalmente iguales en población; el primer bienio nombraba a sus diputados una sección y el siguiente la otra. Para ser diputado se requería, entre otros requisitos, tener 30 años cumplidos al día de la elección y un capital (físico o moral) que produjese al menos mil quinientos pesos anuales.

La Cámara de Senadores, compuesta de 24 senadores, era de elección indirecta pero de la siguiente forma: la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, elegían cada uno, por mayoría absoluta de votos, un número de individuos igual al que debía ser de nuevos senadores. Las tres listas resultantes eran remitidas a las juntas departamentales, cada una de las cuales elegía de entre dichas listas al número de senadores a nombrar y enviaba su propia lista al Supremo Poder Conservador, la que calificaba las elecciones y hacía la declaratoria de mayoría de votos emitidos por las juntas; en caso de empate decidía la suerte. El Senado se renovaba por terceras partes cada dos años. Para ser senador se requería, entre otros requisitos, 35 años cum-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

plidos al día de la elección y un capital (físico o moral) que produjese al menos dos mil quinientos pesos anuales.

Las juntas primarias, secundarias y de Departamento a que ya me he referido, llevaban a cabo en diferentes fechas la elección de diputados al Congreso Nacional y a las juntas departamentales.

El Presidente de la República duraría ocho años en el cargo y se elegía de la manera siguiente: el año anterior a la renovación, el Presidente de la República en junta del Consejo de Gobierno (integrado por 13 consejeros, nombrados por el Presidente de la República a partir de una lista con 39 candidatos nombrados por el Congreso) y de ministros (eran cuatro nombrados exclusivamente por el Presidente de la República: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Guerra y Marina), el Senado y la Alta Corte de Justicia, elegían cada uno una terna que enviaban a la Cámara de Diputados, la cual escogía de entre ellas a tres candidatos y enviaba esta nueva terna a todas las juntas departamentales. Éstas elegían a un integrante de la terna y remitían el acta de elección a la Cámara de Diputados. Reunidas ambas Cámaras nombraban una comisión especial para la calificación y dictamen de las elecciones (sólo por lo respectivo a su validez o nulidad); discutido y aprobado el dictamen por el Congreso General, se declaraba presidente al que hubiere obtenido mayor número de votos, en caso de empate decidía la suerte.

La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros y un fiscal, cuya elección se hacía de la misma manera que la del Presidente de la República.

Las Bases Orgánicas

Es la única Constitución que ha dedicado un título específico para regular el Poder electoral (artículos 147 a 174), pero sin designar expresamente autoridades electorales como ahora existen el Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializado para la Atención de Delitos Electorales y sus equivalentes locales. Todas las poblaciones de la República se dividían en secciones de quinientos habitantes para elegir a los electores primarios, los cuales nombraban a los secundarios –uno por cada veinte electores primarios-, quienes formaban el colegio electoral del Departamento, que a su vez elegía diputados al Congreso y vocales de la respectiva Asamblea Departamental.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El Poder Legislativo se depositaba en un Congreso dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, y en el Presidente de la República por lo que respecta a la sanción de las leyes. La Cámara de Diputados, renovable por mitad cada dos años, se componía de diputados elegidos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes o fracción mayor de treinta y cinco mil; el Departamento que no tuviese esta población elegiría siempre un diputado. Para ser diputado se requería, entre otros requisitos, tener treinta años de edad y una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico o moral.

La Cámara de Senadores, renovable por tercios cada dos años, se componía de sesenta y tres individuos, dos tercios de los cuales se elegían por las Asambleas Departamentales, el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, de la manera siguiente. La lista con este tercio de senadores, postulados por cada una de dichas autoridades, era remitida a la Cámara de Senadores, la que elegía a los que hubiesen reunido el mayor número de postulaciones hasta completar el número de los que debían ser elegidos.

Por su parte, las Asambleas Departamentales deberían hacer su elección de senadores nombrando cinco individuos de cada una de las clases siguientes: agricultores, mineros, propietarios o comerciantes, y fabricantes. La elección de los demás debería recaer en personas que hubiesen ejercido alguno de los cargos siguientes: Presidente o Vicepresidente de la República, secretario del despacho por más de un año, ministro plenipotenciario, senador al Congreso General, diputado al mismo en dos legislaturas, antiguo consejero de gobierno, obispo o general de división. Al computarse los votos de las Asambleas Departamentales, se separaba cada una de las clases expresadas sin mezclar votos.

Para ser senador se requería, entre otros requisitos, 35 años de edad y renta anual notoria o sueldo no menor de dos mil pesos.

El Presidente de la República, mayor de cuarenta años, duraría cinco años en sus funciones. El año anterior a la renovación del Presidente de la República, cada Asamblea Departamental, por mayoría de votos –o por suerte, en caso de empate- sufragaba para Presidente por una persona que cubriese requisitos para ocupar el cargo. Reunidas las dos Cámaras se computaban los votos, calificaban las elecciones y se declaraba Presidente al que hubiese reunido mayoría absoluta de sufragios. Si no hubiese mayoría absoluta, las Cámaras elegían Presidente de entre los dos más votados, y si hubiese más de dos con igual núme-

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ro de votos entre éstos. En caso de empate se repetía la votación y si hubiese empate nuevamente decidía la suerte.

La Corte Suprema de Justicia se componía de once ministros y un fiscal. Los ministros eran electos por las Asambleas Departamentales, haciéndose la computación por las Cámaras en la forma prevista para la elección de Presidente.

Había una Corte Marcial compuesta de generales efectivos y de letrados, nombrados por el Presidente de la República a propuesta en terna del Senado. Estos magistrados serían perpetuos.

También había un tribunal para juzgar a los ministros de la Corte Suprema de Justicia y Marcial. Cada bienio, eran insaculados todos los letrados que había en ambas Cámaras del Congreso; la Cámara de Diputados sacaba por suerte doce individuos para formar dicho tribunal formado por tres salas; si faltaban letrados se elegía de entre los demás individuos hasta completar el total de jueces, no debiendo elegirse eclesiásticos.

Había un gobernador en cada Departamento nombrado por el Presidente de la República, cada cinco años, a propuesta de las Asambleas Departamentales. Había en los Departamentos tribunales superiores de justicia.

Antes de la *Constitución* de 1857 y después de las *Bases Orgánicas*, estuvieron en vigor el *Acta Constitutiva y de Reformas* de 18 de mayo de 1847, las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, de 22 de abril de 1853, así como el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*, de 15 de mayo de 1856.

Constitución de 1857, leyes electorales y jurisprudencia

Disposiciones constitucionales en materia político-electoral

La soberanía nacional residía esencial y originariamente en el pueblo, cuya voluntad fue la de constituirse en una República representativa, democrática y federal. El supremo poder de la Federación se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión, renovable en su totalidad cada dos años; se elegía un diputado propietario y un suplente por cada cuarenta mil habitantes o fracción mayor

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de veinte mil; su elección era indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que dispusiera la ley electoral. Para ser diputado se requería ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de sesiones; ser vecino del Estado o Territorio donde fuese la elección y no pertenecer al estado eclesiástico.

Después de la restauración del Senado, en 1874, se dispuso que se integraría por dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal; se renovaría por mitad cada dos años, por lo que los senadores nombrados en segundo lugar cesarían al finalizar el primer bienio y en lo sucesivo los más antiguos; su elección sería indirecta en primer grado; la Legislatura de cada Estado declararía electo al que hubiese obtenido la mayoría absoluta de los votos emitidos, o elegiría de entre los que hubieran obtenido mayoría relativa, conforme a la ley electoral. Por cada senador propietario se elegía un suplente, cuyas calidades eran las mismas que para ser diputado excepto la edad que sería de treinta años cumplidos el día de la apertura de sesiones.

Eran considerados ciudadanos todos los mexicanos mayores de dieciocho años siendo casados o de veintiuno si no lo eran. Eran mexicanos todos los nacidos, dentro o fuera del territorio nacional, de padres mexicanos; los extranjeros naturalizados mexicanos y los que habiendo adquirido bienes raíces en la República o tuviesen hijos mexicanos no conservasen su nacionalidad. Eran prerrogativas de los ciudadanos mexicanos votar, ser votado, asociarse para tratar los asuntos políticos del país, ejercer el derecho de petición y tomar las armas para la defensa de la República. Era obligación de los ciudadanos votar en las elecciones y desempeñar los cargos públicos de elección popular, que no eran gratuitos.

La Suprema Corte de Justicia se compuso originalmente de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Cada uno de los individuos de la Suprema Corte duraría en su encargo seis años y su elección era indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral. Para ser electo se requería estar instruido en la ciencia del derecho, a juicio de los electores; ser mayor de treinta y cinco años y ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos.

El artículo 109 original sólo estableció que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular. Pero no fue sino hasta la reforma de 21 de octubre de 1887 que se señaló, respecto de la elección de gobernadores, la posibilidad de establecer en las Constituciones

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

de los Estados la reelección de los gobernadores, conforme a lo que previno el artículo 78 reformado para el Presidente de la República. Como veremos en seguida, la no reelección de gobernadores fue promulgada, en 1911, por el Presidente Madero.

Reformas a la Constitución de 1857

Felipe Tena Ramírez da cuenta de las siguientes adiciones y reformas a la Constitución de 1857, que por su indudable interés reseñamos íntegramente: reforma de 24 de enero de 1861 para *abolir las alcabalas*; reforma de 14 de abril de 1862, para *restablecer las alcabalas*; adición de 29 de abril de 1863, para ratificar la *erección del Estado de Campeche*; adición de 16 de abril de 1869, para *erigir el Estado de Morelos*; adiciones y reformas de 25 de septiembre de 1873, para *incluir los principios de las Leyes de Reforma*; adiciones y reformas de 13 de noviembre de 1874, para *restablecer el Senado de la República*; reforma del 5 de mayo de 1878, para *impedir la reelección del Presidente para el periodo inmediato, permitirla pasados cuatro años* de haber ocupado el cargo y señalar que los Estados determinarán en sus respectivas Constituciones los términos en que queda prohibida la reelección de sus gobernadores; reforma de 17 de mayo de 1882, para *abolir las alcabalas y aduanas interiores*; reforma de 2 de junio de 1882, para *conceder premios o recompensas* por servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad y para conceder privilegios exclusivos a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de industria; reforma de 3 de octubre de 1882, para *regular la suplencia del Presidente de la República* por el presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente; reforma de 15 de mayo de 1883, para establecer la *libertad de imprenta y los delitos de imprenta*; reforma de 14 de diciembre de 1883, para dar fundamento a la *expedición de los códigos de minería y comercio*; reforma de 29 de mayo de 1884, para dar competencia a los tribunales de la Federación para conocer de todas las *controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales*; reforma de 26 de noviembre de 1884, para *abolir el 1º de diciembre de 1886 las alcabalas y aduanas interiores*; reforma de 12 de diciembre de 1884, respecto de las *partes integrantes de la Federación*; reforma de 22 de noviembre de 1886, para regular la *no imposición de derechos por parte de los Estados por el simple tránsito de mercancías* en la circulación interior; reforma de 21 de octubre de 1887, para *permitir por una sola ocasión la reelección inmediata del Presidente de la República* y permitirla posteriormente si hubiesen pasado cuatro años

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

del ejercicio del cargo; reforma de 20 de diciembre de 1890, para *eliminar cualquier restricción a la reelección presidencial*; reformas y adiciones del 24 de abril de 1986, para *regular la sustitución del Presidente de la República, su renuncia* y la de los miembros de la Suprema Corte de Justicia; reformas y adiciones de 1º de mayo de 1896, para establecer *impedimentos de los Estados en materia económica, fiscal y comercial*, así como facultades privativas de la Federación en materia de comercio; reformas de junio 10 de 1898, sobre *derechos, obligaciones y prerrogativas de los ciudadanos*; reformas de 22 de mayo de 1900, para establecer que la *Suprema Corte de Justicia* se compondría de quince ministros y funcionaría en pleno o en salas, de la manera que establezca la ley, misma que establecería y organizaría los tribunales de circuito, los juzgados de distrito y el ministerio público, y que los funcionarios del *Ministerio Público y el Procurador de la República serían nombrados por el Ejecutivo*; reformas de 14 de mayo de 1901, para *abolir la pena de muerte por delitos políticos*, y establecer la incapacidad legal de las corporaciones religiosas para adquirir en propiedad o administrar bienes raíces; reformas de 31 de octubre de 1901, para *facultar al Congreso para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y territorios*; reformas de 18 de diciembre de 1901, para impedir a los Estados *emitir títulos de deuda pública* y establecer la base de sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil para la elección de un diputado; reforma de 24 de noviembre de 1902, para incluir el *territorio de Quintana Roo* entre las partes integrantes de la Federación; reformas, adiciones y supresiones de 6 de mayo de 1904, para regular la elección, calificación de ésta y funciones del *vicepresidente de la República*; reforma de 20 de junio de 1908, para facultar al Congreso para legislar en materia de *vías generales de comunicación, postas y correos, y aguas de jurisdicción federal*; reforma de 12 de noviembre de 1908, para establecer la *libertad de tránsito* dentro del territorio nacional, facultar al Congreso para legislar sobre *ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general*, así como para actualizar las bases constitucionales en materia de *amparo*; reforma de 7 de noviembre de 1911 promulgada por el Presidente Madero el 28 del mismo mes y año, para establecer la *no reelección en ningún caso del Presidente y Vicepresidente*, con igual prohibición para los gobernadores de los Estados.

Queda claro, como ya lo he mencionado antes, que la reforma más importante fue la restauración del Senado y la vuelta a la composición bicameral del Congreso de la Unión. En seguida, las reformas que permitieron la reelección indefinida del General Porfirio Díaz, pero también son de destacar las relativas a la composición de la Suprema Corte y a la sujeción al Ejecutivo del Procurador General de la República.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Leyes electorales

Durante la vigencia de la Constitución de 1857 encontramos las siguientes leyes electorales:[10] *Ley Orgánica Electoral*, de 12 de febrero de 1857, promulgada por el Presidente Ignacio Comonfort; *Ley Electoral* de 18 de diciembre de 1901, promulgada por el Presidente Porfirio Díaz; Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911, promulgada por el Presidente Francisco I. Madero; y la *Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente*, de 20 de septiembre de 1916, promulgada por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza.

Autoridades electorales

El peso de la organización administrativa electoral recae en los ayuntamientos y en las mesas directivas de casilla. La solución de controversias, en principio, en la mesa directiva de casilla y, finalmente, en los colegios electorales de las cámaras legislativas.

Solución de controversias

Originalmente el artículo 62 disponía que el Congreso –unicameral- calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que ocurrieran sobre ellas. Después de la reforma del 13 de noviembre de 1874, el artículo 60 reformado estableció que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas. Estamos en la etapa de la auto-calificación electoral a través de un órgano político; los colegios electorales de las Cámaras fueron una herencia constitucional de Cádiz (1812).

Jurisprudencia

Dos de los cinco[11] criterios jurisprudenciales más relevantes, en mi opinión, en materia electoral a lo largo de toda la historia judicial de México quedaron

10 Fuente: *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México (1812-1940)*, p. 231 y sigs.

11 Los otros tres criterios más relevantes en mi opinión han sido establecidos durante la vigencia de la Constitución de 1917 y se debaten actualmente sólo en sede académica en espera de nuevas integraciones de los tribunales constitucionales competentes en materia electoral, como veremos más adelante.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

establecidos durante la vigencia de la Constitución de 1857: la tesis de la incompetencia de origen y su abandono, es decir, la procedencia, primero, y la improcedencia, después —hasta la fecha[12]—, del juicio de amparo para la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos. En consecuencia, hasta 1996 fueron los colegios electorales, primero, la única y, después —de 1986 a 1996—, la última, instancia para resolver los conflictos electorales

Para recordar el contexto de estas disposiciones electorales, recuerdo ahora que en su estudio sobre el constitucionalismo en América Latina,[13] Roberto Gargarella afirma que:

> Desde 1880 se configura un nuevo orden internacional, a partir del cual los países latinoamericanos van a fortalecer su situación económica, alineados con las potencias extranjeras en calidad de exportadores de bienes primarios. Se produciría en esa época lo que Halperin Donghi llamó un "nuevo pacto colonial", que transformaría a América Latina en "productora de materias primas para los centros de la nueva economía industrial, a la vez que de artículos de consumo alimenticio en las áreas metropolitanas", y al mismo tiempo en "consumidora de la producción industrial de esas áreas" (Halperin Fonghi, 2007:222). Este nuevo orden había desplazado al primer "pacto colonial" con las metrópolis ibéricas, para reemplazarlo por uno distinto, que en muchos casos iba a tener a Inglaterra y sus satélites como centro organizador (Halperin Donhi, 2007: cap. 4). Dicha situación permitió, como sabemos, un acelerado crecimiento económico en América, y una influencia creciente de las metrópolis en América, especialmente a través de la creación de la infraestructura necesaria para la exportación de bienes primarios —desde vías de ferrocarril, hasta ingenios azucareros, frigoríficos y silos cerealeros— (*ibid*: 289).[14]

Para un estudio sobre la ruptura del pacto político liberal-conservador —como llama Gargarella para el régimen político derivado de las constituciones latinoamericanas de ese periodo— en el caso de México, sugiero el capítulo de mi autoría "Derecho electoral y presidencialismo durante el gobierno de Porfirio Díaz", en el libro *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico* (p. 85 y sigs.).

12 Aunque con algunas vicisitudes que no alcanzan las páginas para detenerse ahora a analizarlas.

13 *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810- 2010).*

14 *Ob.cit.*, p. 163.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1917, leyes, códigos, leyes generales, tratados internacionales y jurisprudencia

Disposiciones constitucionales en materia político electoral

Respecto de la soberanía nacional, división de poderes, federalismo, bicameralismo, nacionalidad, ciudadanía y requisitos de elegibilidad, las disposiciones no cambiaron sustancialmente en el texto constitucional original de 1917, respecto del texto original o reformado, según el caso, de la Constitución de 1857. En los demás aspectos organizacionales en materia de sistemas y autoridades electorales, Procuraduría General de la República y no reelección de gobernadores, tampoco; el caso de la Suprema Corte de Justicia lo analizaré más adelante en detalle. Por razón natural del contexto, los cambios vinieron de manera paulatina pero inexorable durante los cien años siguientes. Me refiero en seguida a los temas político-electorales que ya hemos visto.

Soberanía nacional

El artículo 39 relativo a la soberanía nacional es uno de los que no han tenido reformas, por lo que su texto original se mantiene tal cual. Lo que ha cambiado es el contexto internacional y la noción misma de soberanía. México ahora ha suscrito tratados internacionales cuyas normas son normas internas obligatorias y reconoce la fuerza vinculante de jurisdicciones internacionales y se somete a ellas, es el caso de la Corte Penal Internacional o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los tribunales nacionales aplican las disposiciones contenidas en los tratados y se someten no sólo a las resoluciones, también a la jurisprudencia de las cortes internacionales.

División de poderes

El artículo 49 relativo a la división de poderes tampoco ha cambiado y mantiene su texto original. Pero, ahora, hay en el texto constitucional órganos constitucionales autónomos, con atribuciones exclusivas ejercidas en nombre del Poder Supremo de la Federación, órganos cuya integración es resultado de la colaboración entre los tres poderes. Órganos constitucionales autónomos que igualmente existen en el ámbito de las entidades federativas.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Federalismo

El artículo 40 constitucional que expresa la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una república federal, si bien ha tenido dos adiciones recientes —una para agregar el carácter laico[15] y otra para agregar la mención expresa de la Ciudad de México[16]—, no ha modificado el carácter federal de la república. No obstante lo anterior, la naturaleza o contenido del sistema federal ha estado en constante evolución, de una parte, por la ampliación de las atribuciones del gobierno federal —como puede apreciarse simplemente en el artículo 73 constitucional cuyas treinta fracciones originales ahora son cincuenta y tres, además de llevar hasta ahora setenta y cuatro decretos de reforma—, pero igualmente por otras modificaciones a la distribución de competencias entre los integrantes del Pacto Federal, concretamente en la materia electoral pues, actualmente, es el Senado de la República el que nombra a los magistrados de los tribunales electorales locales y es el Instituto Nacional Electoral el que nombra a los consejeros que integran los órganos superiores de dirección de los organismos públicos locales electorales, antes institutos o consejos electorales locales.[17] De hecho la reforma constitucional de 2014 que da origen a las leyes generales a las que en seguida me referiré en el acápite sobre leyes electorales, solamente da continuidad a una tradición bien establecida de centralización de atribuciones electorales antaño de las entidades federativas (padrón electoral, credencial de elector, nuevo modelo de comunicación social, etc.).

Composición de las Cámaras

Cámara de Diputados

La composición de las Cámaras de Diputados y de Senadores está regulada en los artículos 54 y 56 constitucionales, respectivamente; el primero ha conocido nueve decretos de reforma –incluida una fe de erratas-, y el segundo seis –también con una fe de erratas-.

En 1963[18] se introdujo la figura de "diputados de partido", mediante la cual los partidos políticos nacionales, registrados por lo menos un año antes al día de

15 DOF de 30 de noviembre de 2012.

16 DOF de 29 de enero de 2016.

17 DOF de 10 de febrero de 2014.

18 DOF de 22 de junio de 1963.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las elecciones, que obtuviesen 2.5% de la votación total en el país tenían derecho a acreditar cinco diputados y uno más por cada medio punto por ciento excedente. Pero si un partido político nacional triunfaba en menos de veinte distritos, previa obtención del 2.5% mencionado, sólo le podrían ser acreditados hasta veinte diputados. Los diputados de mayoría y los diputados de partido tenían iguales derechos y obligaciones. En 1972,[19] el porcentaje para tener derecho a la acreditación de diputados de partido se redujo a 1.5% y el número máximo de diputados de mayoría y de partido se elevó a veinticinco. Se trató de una primera modalidad del sistema mixto con dominante mayoritario que vendría después.

En 1977,[20] se introdujo el sistema mixto con dominante mayoritario actual pero entonces sólo con cien diputados de representación proporcional (RP) electos a partir de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Para obtener el registro de sus listas regionales los partidos debían acreditar su participación con candidatos de mayoría relativa por lo menos en un tercio de los distritos uninominales de mayoría relativa. Además, alcanzar por lo menos 1.5% del total de la votación emitida y siempre que no hubiesen obtenido 60 o más constancias de mayoría pues en tal caso, si tuvieran 90 o más constancias de mayoría sólo podrían obtener hasta el 50% de las diputaciones de representación proporcional.

En 1986,[21] se incrementa a 200 el número de diputados de RP. Se dispuso que el partido político nacional que alcanzara por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida en las circunscripciones tendría derecho a la asignación de diputados de RP, siempre y cuando no hubiese obtenido 51% o más de la votación nacional y que su número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos. Asimismo, se exigió que tampoco hubiese obtenido menos de 51% de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa fuese igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara. Cumplidas las condiciones anteriores, su asignación de diputados de RP correspondería al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. También, si un partido obtenía 51% o más de la votación nacional efectiva y el porcentaje de constancias fuese inferior a su porcentaje de votos, tendría derecho a participar en la distribución de diputados. Pero si ningún partido obtenía ese 51% y

19 DOF de 14 de febrero de 1972.

20 DOF de 6 de diciembre de 1977.

21 DOF de 15 de diciembre de 1986.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

tampoco alcanzaba la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias le serían asignados diputados de RP. En caso de empate, la mayoría absoluta de la Cámara sería otorgada al partido con mayor votación nacional en la elección de diputados de mayoría relativa.

En 1986,[22] se incrementó a doscientos el número de diputados de RP. Los demás requisitos y modalidades, incluida la cláusula de gobernabilidad o premio a la mayoría, fueron mantenidos.

En 1990,[23] se mantiene el 1.5% mencionado pero para tener derecho a la asignación de diputados de RP los partidos políticos deberían participar con candidatos de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales, además de que ningún partido político podría tener más de 350 diputados electos por ambos principios. Se establece que se otorgará al partido político que obtenga menos de 35% de la votación nacional, las constancias requeridas para que su representación por ambos principios corresponda al porcentaje de votos. El partido político con más constancias de mayoría y 35% de la votación nacional, alcanzaría la mayoría absoluta de la Cámara, asignándose además dos diputados de RP por cada 1% de votación obtenida mayor de 35% pero menor de 60%. Los diputados de RP serían distribuidos hasta obtener el mismo porcentaje de votos por ambos principios, si el partido político tiene un número de constancias de mayoría relativa porcentualmente menor al del total de la Cámara.

En 1993,[24] se establece que ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios. Se señala la asignación de diputados de RP hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional, al partido político que haya obtenido más de 60% de los votos, pero ninguno que haya obtenido 60% o menos de la votación nacional podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

En 1996,[25] se incrementa a 2% el mínimo de votación necesario para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales para que un partido político tenga derecho a la asignación de diputados de RP; se disminuye a 300 diputados el máximo que puede tener un partido político por ambos principios; se establece un máximo de 8% de sobrerrepresentación permitido, es decir, que

22 DOF de 11 de diciembre de 1986.

23 DOF de 5 de abril de 1990.

24 DOF de 3 de septiembre de 1993.

25 DOF de 22 de agosto de 1996.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ningún partido político podrá contar con diputados por ambos principios cuyo número represente un total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

En 2014,[26] se incrementa a 3% el total de la votación emitida para las listas regionales en las circunscripciones plurinominales a los partidos políticos, para tener derecho a la asignación de diputados de RP.

Cámara de Senadores

En 1933,[27] se precisa que la elección de la totalidad de la Cámara de Senadores sería cada seis años.

En 1986[28], se establece que la Cámara de Senadores, cuyo número se mantiene en 64 integrantes —dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal— se renovará por mitad cada tres años.

En 1993,[29] se incrementa a cuatro el número de senadores por cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serán por mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos por cada entidad federativa. La renovación de la Cámara vuelve a ser en su totalidad cada seis años.

En 1996,[30] se modifica la forma de integración de la Cámara al establecer que por cada Estado y el Distrito Federal serán elegidos dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno más asignado a la primera minoría. Adicionalmente, se introdujo la figura de senadores de RP en número de 32, elegidos mediante una lista nacional votada en una circunscripción nacional.

Sistemas electorales

Se transita del principio de mayoría relativa al sistema mixto con dominante mayoritario, para la elección de diputados. En el caso de la elección de los senadores, se transita del principio de mayoría a un sistema complejo de mayoría

26 DOF de 31 de enero de 2014.

27 DOF 29 de abril de 1933.

28 DOF de 15 de diciembre de 1986.

29 DOF de 3 de septiembre de 1993.

30 DOF de 22 de agosto de 1996.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

relativa, primera minoría y RP, con dos breves interludios, uno para la renovación por mitad del número original de 64 senadores que fue aplicado y otro para elegir tres senadores por el principio de mayoría y uno por el de primera minoría. Finalmente, desde el año dos mil se mantiene el sistema complejo ya mencionado.

Autoridades electorales administrativas

Se transita de una autoridad electoral administrativa descentralizada, donde el peso principal de la organización de las elecciones radicaba en el municipio y en la mesa directiva de casilla como ya hemos visto antes, hacia una autoridad central que a partir de 1946 conoce su propia evolución incluso con diferentes etapas en la organización interna de cada una de las instituciones siguientes: Comisión Federal de Vigilancia Electoral (1946-1950), Comisión Federal Electoral (1951-1989), Instituto Federal Electoral (1990-2014) e Instituto Nacional Electoral (2014 a la fecha).

Autoridades en materia penal electoral

Los delitos electorales están regulados por el Código Penal Federal,[31] así como por los códigos penales de las entidades federativas. La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales al interior de la Procuraduría General de la República, fue creada a partir de 1994[32] mediante la reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral, establece como órgano semiautónomo al interior de la Fiscalía General de la República la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales —y desde luego al interior de la Procuraduría General de la República— (artículo 102, apartado A, párrafo quinto y décimo octavo transitorio del decreto de reforma correspondiente, respectivamente), además de establecer la base constitucional para la expedición de la Ley General de Delitos Electorales (artículo 73, fracción XXI, inciso a), párrafo primero).

Es oportuno recordar que la reforma constitucional en materia penal de 2008,[33] trajo como consecuencia la reforma constitucional de 2013[34] para facultar al

31 DOF de 14 de agosto de 1931.

32 DOF de 19 de julio de 1994.

33 DOF de 18 de junio de 2008.

34 DOF de 8 de octubre de 2013.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Congreso de la Unión para expedir un Código Nacional de Procedimientos Penales,[35] cuya aplicación es obligatoria en todo el país a partir del 18 de junio del presente año de 2016.

Solución de controversias electorales

Se transitó de los colegios electorales de las Cámaras para calificar su propia elección —la Cámara de Diputados calificaba la elección de Presidente de la República— al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996), para resolver los medios de impugnación previsto en el artículo 99 constitucional y regulados en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, resuelve la impugnación de leyes electorales vía la acción de inconstitucionalidad reguladas por la *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. De 1986 a 1996 hubo un sistema mixto en el que coexistieron los Colegios Electorales de ambas Cámaras con el Tribunal de lo Contencioso Electoral, primero, y más tarde el Tribunal Federal Electoral, al que se agregó en 1993 una Sala de Segunda Instancia integrada por magistrados de tribunales colegiados de circuito presididos por el Presidente del TRIFE.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Su composición original fue de once ministros funcionando en tribunal pleno. Cada uno de los ministros designados en las próximas elecciones que tendrían lugar, durarían en su encargo dos años; los que fuesen electos al terminar dicho primer periodo, durarían cuatro años y a partir de 1923 sólo podrían ser removidos cuando observasen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo. Los ministros serían electos en escrutinio secreto por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, por las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. Los candidatos serían previamente propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados, en la forma que dispusiese la ley local respectiva.

El artículo quinto transitorio de la Constitución de 1917 estableció que sería el Congreso de la Unión el que elegiría a los ministros en el mes de mayo siguiente, para que la Suprema Corte quedase instalada el primero de junio. Señaló

35 DOF de 5 de marzo de 2014.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

dicho transitorio, asimismo, que en esas elecciones no regiría el artículo 96 en lo relativo a las propuestas de candidatos por las Legislaturas locales, pero los nombrados lo serían sólo para el primer periodo de dos años establecido en el artículo 94 original.

Para ser electo ministro era necesario ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; poseer título profesional de abogado, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que ameritase penal corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitaba para el cargo cualquiera que hubiese sido la pena; haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República en un tiempo menor de seis meses.

En 1928,[36] se amplía su integración a dieciséis ministros para funcionar en pleno o dividida en tres salas de cinco ministros cada una. Los nombramientos de los ministros serán hechos por el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgaría o negaría esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviere dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos.

En 1934,[37] el número de ministros —que durarán en su cargo seis años— se eleva a veintiuno, que funcionarán en pleno o en cuatro salas.

En 1944,[38] la Corte puede funcionar en pleno o en salas pero se elimina el número de salas y se suprime también el periodo de seis años en el cargo de ministro.

En 1951,[39] se agregan cinco ministros supernumerarios que en ningún caso podrán integrar el pleno.

En 1967,[40] se precisa que los ministros supernumerarios podrán formar parte del pleno cuando suplan a los numerarios.

36 DOF de 20 de agosto de 1928.

37 DOF de 15 de diciembre de 1934.

38 DOF de 21 de septiembre de 1944.

39 DOF de 19 de febrero de 1951.

40 DOF de 25 de octubre de 1967.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En 1982,[41] se precisa que los ministros sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la propia Constitución.

En 1994,[42] se reduce a once el número de ministros y se crea el Consejo de la Judicatura Federal; será éste y no el pleno de la Corte el que determine el número, división de circuitos, competencia territorial y especialización por materia, de los tribunales colegiados y unitarios de circuito y de los juzgados de distrito. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos ya señalados. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Procuraduría General de la República

Se transita de un Procurador General de la República nombrado y removido libremente por el Presidente de la República según el texto original del artículo 102, a un Fiscal General de la República,[43] titular de un órgano constitucional autónomo, designado conjuntamente, mediante un procedimiento complejo, por la Cámara de Senadores y el Presidente de la República. Antes, en 1994,[44] la reforma respectiva precisó que el Procurador General de la República sería designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente.

41 DOF de 28 de diciembre de 1982.

42 DOF de 30 de diciembre de 1994.

43 DOF de 10 de febrero de 2014.

44 DOF de 31 de diciembre de 1994.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Elecciones locales

La elección de ayuntamientos, diputados y gobernadores estuvo originalmente regulada en el artículo 115 constitucional. A partir de 1987,[45] se mantienen las disposiciones para la elección de ayuntamientos pero la parte relativa a diputados y gobernadores se traslada al artículo 116, cuya fracción IV regula actualmente la materia electoral a partir de los lineamientos ya analizados para las elecciones federales.

Leyes electorales

Una vez promulgada la Constitución en vigor, tenemos las siguientes leyes, códigos y leyes generales electorales que la han regulado a nivel secundario: *Ley Electoral* de 6 de febrero de 1917, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Don Venustiano Carranza; *Ley para la Elección de Poderes Federales* de 2 de julio de 1918, promulgada por el Presidente Constitucional Venustiano Carranza; *Ley Electoral Federal* de 7 de enero de 1946, promulgada por el Presidente Manuel Ávila Camacho; *Ley Electoral Federal* de 4 de diciembre de 1951, promulgada por el Presidente Miguel Alemán; *Ley Federal Electoral* de 5 de enero de 1973,promulgada por el Presidente Luis Echeverría Álvarez; *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, de 28 de diciembre de 1977, promulgada por el Presidente José López Portillo; *Código Federal Electoral*, de 12 de febrero de 1987, promulgado por el Presidente Miguel de la Madrid; el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, de 15 de agosto de 1990, promulgado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari; *Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, de 22 de noviembre de 1996, promulgada por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León; el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, de 14 de enero de 2008, promulgado por el Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

Durante el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, han sido promulgadas las siguientes leyes: *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, DOF de 23 de mayo de 2014; *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, DOF de 23 de mayo de 2014; *Ley General de Partidos Políticos*, DOF de 23 de mayo de 2014; y *Ley Federal de Consulta Popular*, DOF de 14 de marzo de 2014.

45 DOF de 17 de marzo de 1987.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Tratados internacionales

El artículo133 constitucional establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales ratificados por el Senado, son ley suprema de toda la Unión, a los cuales se arreglarán los jueces de cada Estado, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes locales.

En el año 1981 México conoce un impulso a los derechos humanos por su incorporación a nuevos instrumentos del régimen internacional de derechos humanos, entre los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos, correspondiente al sistema interamericano; los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, correspondientes al ámbito universal de las Naciones Unidas. En 1998, México reconoce la competencia contenciosa vinculante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, la tutela jurisdiccional de los derechos político electorales de los mexicanos mediante un procedimiento de control constitucional -después de haberse abandonado la tesis de la incompetencia de origen a finales del siglo XIX-, no fue restablecida sino hasta la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el correspondiente sistema de medios de impugnación en materia electoral, en 1996. Como ya he señalado, es hasta después de la sentencia del caso Radilla y de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, que se establece el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*.

Jurisprudencia electoral reciente

Los otros tres criterios jurisprudenciales en materia electoral,[46] en mi opinión, más importantes en la historia judicial del país son: el nuevo modelo de control difuso de constitucionalidad y convencionalidad contenido en el expediente

46 Un análisis más amplio de los mismos lo realizo en mi contribución a la revista *Quórum Legislativo* de la Cámara de Diputados. LXIII Legislatura (en prensa).

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

varios 912/2010,[47] la contradicción de tesis 293/2011[48] y la contradicción de tesis 299/2013.[49] En realidad son criterios que se complementan, corrigen o limitan sucesiva y mutuamente respecto de la conclusión de las épocas jurisprudenciales en las que se estableció por esta vía el control concentrado de la constitucionalidad hasta que una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada el 10 de junio de 2011, obligaron a modificar el criterio y abrir la época del control difuso *ex officio* de la constitucionalidad y convencionalidad, no sólo en la materia electoral desde luego. Pero destaco aquí su importancia porque trascienden de manera vinculante a la materia electoral con la importancia que les atribuyo.

Para dar cuenta de la complejidad y extensión de la materia electoral, cabe recordar aquí que la jurisprudencia más reciente del TEPJF se ha pronunciado sobre la interpretación normativa en los siguientes casos:[50] acciones afirmativas; actos procesales; agrupaciones políticas nacionales; actos procesales; boletas electorales; campaña; candidatos; candidatos independientes; capacitación electoral; cargos de elección popular; catálogo general de electores; cláusula de gobernabilidad; coaliciones; cociente electoral; cómputo municipal, distrital y estatal; constitucionalidad y convencionalidad; convenios; credencial para votar con fotografía; debates; declaración de validez de la elección; delitos electorales; derecho a la información; derecho a votar y ser votado; distritación electoral; documentación y material electoral; elección de miembros de ayuntamientos; elección de gobernador; elección simultánea; elecciones extraordinarias; elegibilidad; encuestas y sondeos de opinión; escritos de protesta; escrutinio y cómputo en la casilla; financiamiento; fiscalización; jornada electoral; juicio de inconformidad; juicio de revisión constitucional electoral; juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; lista nominal de electores; notas periodísticas; nulidad de elección; nulidad de

47 En realidad se trató de una consulta a trámite que la SCJN se formuló a sí misma para establecer la forma de acatar la sentencia de la Corte IDH en el caso Rosendo Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos. El nuevo modelo distingue: control concentrado, control por disposición constitucional específica (materia electoral), control difuso e interpretación más favorable.

48 Por virtud de la cual estableció la supremacía de la Constitución en el caso de restricciones a los derechos humanos y, paradójicamente, también estableció el carácter vinculante de la jurisprudencia emitida por la Corte IDH.

49 Donde se resolvió, por mayoría, que la jurisprudencia no puede ser objeto de control de constitucionalidad y/o convencionalidad.

50 Fuente: *Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos electorales locales 2015-2016.*

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

votación; organismo públicos locales; padrón electoral; paquetes electorales; paridad de género; partidos políticos; *per saltum*; precampaña; preparación de la elección; procedimiento administrativo sancionador; proceso electoral; programa de resultados electorales preliminares (PREP); progresividad; propaganda electoral; radio y televisión; recurso de apelación; recurso de reconsideración; recurso de revisión; reelección; registro federal de electores; servidores públicos; sistemas normativos indígenas (usos y costumbres); sub-representación y sobre-representación; suspensión de derechos; toma de protesta y desempeño del cargo; voto en el extranjero.

Como lo señala Luis Mauricio Figueroa,[51] "En el siglo XX los sistemas de Derecho escrito han recibido la influencia anglosajona y han prestado cada vez mayor interés a la jurisprudencia, al Derecho jurisprudencial. En cambio, los sistemas jurídicos anglosajones consuetudinarios, han concedido cada vez más importancia a las normas escritas, a lo que allí se denomina Derecho estatutario". De ahí la importancia de tener siempre presentes para la fundamentación y argumentación los precedentes que pueden ser vinculante y no vinculantes, en el primer caso la jurisprudencia y, en el segundo, las tesis aisladas y los votos particulares.

Las reformas reseñadas, finalmente, representan lo que Gargarella[52] llama "un buen ejemplo acerca del modo en que se puede entrar en la "sala de máquinas" del constitucionalismo, y operar sobre las palancas que organizan y distribuyen el poder".

Conclusiones y propuestas

¿Puede haber certeza y seguridad jurídica en los procesos electorales de un país inmediatamente después de una revolución? O dicho de otra forma ¿cuánto tiempo y qué requisitos son necesarios para que los procesos electorales organizados en un país adquieran certeza y seguridad jurídica, es decir, para que sean auténticos?

Es probable que el ideal de una revolución pueda incluir ese propósito –fue el ideal expreso de las revoluciones de Ayutla, Tuxtepec y de 1910-, la dificultad es que pueda mantenerlo una vez llegados los revolucionarios al poder estatal responsable de organizar y calificar su propia permanencia en el poder -alcanzado por la vía armada en los tres casos mencionados- ahora por la vía electoral.

51 *Las Fuentes el Derecho*, p. 102.

52 Ídem, p. 359.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Hasta aquí nuestro análisis sobre el tema ha sido estrictamente constitucional y legal, basado en el diseño y el supuesto funcionamiento ideal de las instituciones formales. Ciertamente no es suficiente para formarse una idea cabal de todos los aspectos que involucra el proceso civilizatorio de la democratización de un país, de una región o del mundo. Pero sin duda ayuda bastante para lograrlo. Quiero decir con esto que el análisis jurídico es imprescindible es una perspectiva multi e interdisciplinaria de las transiciones a la democracia.

Desde esta perspectiva jurídica adelanto algunas conclusiones que, después de la lectura de este texto, puedan parecer al lector evidentes. Las decisiones fundamentales originarias, en ambas Constituciones —1857 y 1917—, en las materias que hemos analizado, fueron esencialmente las mismas —soberanía, división de poderes, federalismo, etc.— Cada una conoció su propia evolución de acuerdo al contexto nacional e internacional. Por razón natural de su mayor longevidad, han sido mayores y más trascendentes los cambios ocurridos durante la vigencia de la Constitución de 1917 pues ha durado poco más del doble de tiempo que la otra.

El sistema político da cuenta de la interrelación de los sistemas de gobierno, electoral y de partidos políticos. Hemos reseñado la evolución de cada uno de dichos sistemas durante la vigencia de ambas Constituciones, la cual nos permite entender desde la perspectiva institucional la desembocadura natural del sistema político sustentado en cada Constitución: el autoritarismo y la pluralidad democrática. A sabiendas de que la pluralidad democrática siempre es perfectible en su organización institucional y en su búsqueda del bienestar colectivo.

Sin duda alguna, el *Pacto por México* —suscrito en 2012 por el Gobierno y los partidos políticos con mayor votación en el proceso electoral federal de ese año— ha significado hasta el momento el mayor impulso de actualización constitucional en un gran número de materias, la cual incluyó la posibilidad, a partir de 2018, de la formación de gobiernos de coalición. Es de suponerse que éstos habrán de facilitar la ampliación del número y materias de nuevas actualizaciones constitucionales.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Bibliografía

Ávila Ortiz, Raúl, Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, Hernández, María del Pilar, *Porfirio Díaz y el Derecho. Balance crítico*, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. UNAM. IIJ, México 2015.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, UNAM. IIJ. Trillas, México 2014.

……, *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México*, Tomos 1 (1808-1945), Tomo 2 (1945-1994), Tomo 3 (Estadística Electoral), Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México 1995 y 1996.

……, *Las reformas de 1996*, Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, México 1997.

……(Coordinador), *Temas de Derecho Procesal Electoral*, Tomos I, II y III, Secretaría de Gobernación, México 2010, 2011 y 2012.

……, Gómez Galvarriato Freer, Aurora (Coordinadores), *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México 2011.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Secretaría de Gobernación, México 1990.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, TEPJF. Colección Legislaciones, México 2011.

Compendio Legislación Nacional Electoral, INE. FEPADE. UNAM. IIJ. TEPJF, México 2014.

Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos electorales locales 2015-2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 3ª edición, México 2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, México 2016.

Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, Número 32, Enero - Junio de 2015, UNAM. IIJ.

Figueroa, Luis Mauricio, *Las Fuentes del Derecho*, Editorial Porrúa, Segunda edición, México 2016.

Galeana, Patricia (Compiladora), *México y sus Constituciones*, Archivo General de la Nación. Fondo de Cultura Económica, México 1999.

Gargarella, Roberto, *La sala de máquina de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Katz Editores, Madrid 2014.

Justicia electoral: El Manual de IDEA Internacional, IDEA. TEPJF. UNAM. IIJ, México 2013.

Manual para el Diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional, IDEA. TEPJF. IFE, México 2000.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, Tip. de "Revista de Revistas", 3ª de Colón 32, México 1912.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1994*, Editorial Porrúa, Décima octava edición actualizada, México 1994.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Francisco Villa y Siete Leguas al frente de sus Dorados.*

* Archivo General de la Nación.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Inviolabilidad y reformas a la Constitución

Juan Ramírez Marín

Introducción

La inviolabilidad y las reformas a la constitución son aspectos íntimamente vinculados con la teoría de la supremacía constitucional, que desarrolló ampliamente el jurista austriaco Hans Kelsen con la llamada pirámide normativa (invertida), como representación gráfica. Dado que la constitución es la norma que establece como se crean las demás leyes y además señala cuáles son los límites de esas normas secundarias, resulta vital para el sistema constitucional, la forma en que dicha Ley Suprema puede modificarse y la vigencia en sus diferentes hipótesis.[1]

El Diccionario Jurídico Mexicano, señala:[2]

1 Ivonne Anieva Ladrón de Guevara. Supremacía Constitucional. Versión en línea. revistajurista.com › Áreas › Derecho Constitucional y Amparo (acceso el 3/noviembre/2016).

2 Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2007. t. P-Z, p. 3600.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Bajo el término de supremacía de la constitución, se hace referencia a la cualidad de la constitución de fungir como la norma jurídica positiva superior que da validez y unidad a un orden jurídico nacional.

Fix Zamudio y Valencia Carmona sostienen:[3]

> El principio de supremacía constitucional, por tanto, descansa en la idea de que por representar la Constitución la unidad del sistema normativo y estar situada en el punto más elevado de éste, contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias y que componen el derecho positivo en la conocida expresión de José María Iglesias, presidente de la Corte en el siglo pasado, "sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo".

La doctrina mexicana ha sido uniforme al establecer que en el art. 133 se encuentra contenido el principio de supremacía constitucional, conforme al cual la Constitución es la norma suprema y la base de todo el sistema normativo. Al respecto, Jorge Carpizo comenta:[4]

> Este precepto enuncia el principio de supremacía constitucional por medio del cual se dispone que la Constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden jurídico, es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo. Supremacía constitucional significa que una norma contraria —ya sea material o formalmente— a esa norma superior no tiene posibilidad de existencia dentro de ese orden jurídico.

En otros términos, la idea de la supremacía constitucional se puede establecer en que no debe haber nada ni nadie por encima ni fuera de la Constitución.

Las constituciones mexicanas, federalistas y centralistas, han variado el procedimiento para su reforma. Así la Constitución de Cádiz estableció un procedimiento completo de reforma (aa. 376-384), en el que únicamente los diputados a las Cortes estaban facultados para proponer reformas constitucionales, hasta después de 8 años de haberse puesto en vigor la Carta gaditana. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814) ordenó que mientras no se reuniese la representación nacional, no podría

3 Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 2ª. ed. Porrúa; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. p. 68.

4 Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales*. 8ª. ed. México: Porrúa; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003. p. 1.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

hacerse alteración, supresión o adición de ningún artículo relativo a la forma de gobierno (a. 237).[5]

El art. 35 del Acta Constitutiva de la Federación (31 de enero de 1824), expresaba que la misma sólo podría variarse en el tiempo y términos que prescribía la Constitución (1824), que tomó como modelo la de Cádiz. La última de las Siete Leyes (1836), estableció un complicado mecanismo de reforma.[6]

Las Bases Orgánicas (12 de junio de 1843), sólo disponían en su art. 202 un requisito de dos tercios de votos de ambas Cámaras, observando las disposiciones para la creación de leyes. En cambio, el Acta de Reformas de 1847 exigía mayoría calificada del Congreso, con intervención limitada de las legislaturas estatales; además el poder revisor estaba limitado respecto a los arts. 27, 28 y 29 constitucionales. Las Bases para la Administración de la República (1853) son omisas en lo referente a la modificación constitucional, pareciera que la dictadura santannista hubiera tenido aspiraciones de perpetuarse indefinidamente. La Constitución de 1857, en su numeral 127 estableció un procedimiento de reforma, que el Constituyente de 1917 prácticamente reprodujo y ha sido reformado una única vez (21 de octubre de 1966), para agregar la participación de la Comisión Permanente en el cómputo de los votos de las legislaturas locales, durante los recesos del Congreso).[7]

Ahora bien, los Constituyentes de todo el orbe siempre han considerado que su obra debe ser intemporal. Las Constituciones se hacen para ser definitivas, para durar para siempre. Así lo proclamó Hilario Medina, en la sesión solemne de clausura del Congreso Constituyente, celebrada en el teatro Iturbide de Querétaro, el miércoles 31 de enero de 1917: "que esa obra viva, que esa obra perdure, que esa obra sea duradera, que se haga vieja…".[8]

Karl Loewenstein dijo:[9]

> Cada Constitución es un organismo vivo, siempre en movimiento como la vida misma y está sometida a la dinámica de la realidad que jamás puede ser captada a través de fórmulas fijas…El concepto de reforma constitucional tiene un sig-

5 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*, p. s/n.

6 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*, p. s/n.

7 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*, p. s/n.

8 *Diario de los Debates*. 2 tomos. Edición facsimilar. Cámara de Diputados. México, 2015, tomo II, p. 849.

9 Miguel Pérez López. *Estudio sobre el artículo 135 Constitucional*. Versión en línea. p. s/n (acceso el 4/11/2016). La mutación constitucional se podría ejemplificar con las facultades extra-constitucionales del presidente mexicano.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> nificado formal y material. En sentido formal se entiende…la técnica por medio de la cual se modifica el texto, tal como existe en el momento de realizar el cambio de la constitución. En sentido material…es el resultado del procedimiento de enmienda constitucional, esto es, el objeto al que dicho procedimiento se refiere…En la mutación constitucional…se produce una transformación en la realidad de la configuración el poder político, de la estructura social o del equilibrio de intereses, sin que quede actualizada dicha transformación en el documento constitucional: el texto de la Constitución permanece intacto.

El Diccionario Jurídico Mexicano define:

> Por inviolabilidad de la Constitución entendemos su permanencia en el tiempo. Las Constituciones aspiran a durar y adaptarse a los cambios de la realidad, modificándose a través de las reformas, la interpretación y la costumbre. Puede, en este sentido afirmarse que las Constituciones poseen una vocación de eternidad jurídica. En el principio de inviolabilidad de la Constitución se encuentra una de las finalidades que persigue todo orden jurídico: la seguridad.[10]

Prosigue la definición del Diccionario:

> Cuando un orden jurídico deja de satisfacer las necesidades, aspiraciones e ideales de una comunidad, cuando él se convierte en opresión, entonces nace el derecho a la revolución, pero no como una facultad jurídica, sino como un derecho de la vida, de la realidad. Es la realidad la que rompe la norma y construye una nueva, acorde con su ser y con su ideal. Así, el derecho a la revolución es una facultad de índole sociológica y ética, pero nunca jurídica.

Tal sucedió en nuestra historia en 1823-24, 1856-57 y 1916-17.

Constituciones flexibles y rígidas

Una constitución, como cualquier otra ley, puede definirse desde el punto de vista material o formal. Desde el primero, la constitución es el conjunto de reglas fundamentales que se aplican al ejercicio del poder estatal. Desde el segundo, la Constitución se define a partir de los órganos y procedimientos que intervienen en su adopción, de lo que deriva una de sus características principales, su supremacía sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico.

Según la posibilidad de su reforma, las Constituciones se clasifican en:

10 Diccionario Jurídico Mexicano. mexico.leyderecho.org/inviolabilidad-de-la-constitucion. Versión en línea (acceso el 9/11/2016).

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

- **Flexibles,** se modifican mediante el procedimiento legislativo ordinario, lo que significa que una ley del parlamento puede cambiarlas en cualquier momento.
- **Rígidas**, aquellas que requieren de un procedimiento especial para ser reformadas; es decir, los procedimientos para la creación, reforma o adición de las leyes constitucionales es distinto y más complejo que los procedimientos de las leyes ordinarias.

Las Constituciones escritas son por lo general también rígidas.

Según Guastini, conviene distinguir cuatro tipos de constituciones:

1. Las que excluyen expresamente su modificación o reforma;
2. Las que no disponen nada acerca de su modificación o reforma;
3. Las que prevén un procedimiento de reforma más complejo que el procedimiento legislativo ordinario (procedimiento agravado), denominadas rígidas y
4. Las que expresamente consienten su reforma, a través del procedimiento legislativo ordinario (denominadas flexibles). [11]

Es decir, en los regímenes de constitución flexible, la constitución y las leyes se encuentran en el mismo plano, están dotadas de la misma fuerza (o eficacia).[12]

En cambio, en un ordenamiento de Constitución rígida, se distinguen dos tipos de leyes: las "ordinarias" y las "constitucionales", éstas últimas sujetas a un procedimiento de formación más complejo (agravado) y solamente ellas están autorizadas para reformar o revisar a la Constitución.

La rigidez constitucional es una cualidad graduable: una constitución puede ser más o menos rígida o flexible. El grado de rigidez depende del grado de complejidad del procedimiento de reforma constitucional.

De modo que algunas constituciones son rígidas, pero no demasiado, pues la reforma constitucional es relativamente fácil (la portuguesa, la italiana); otras (la belga, la danesa, la holandesa, la de Luxemburgo, parcialmente la española),

11 Riccardo Guastini. *Rigidez constitucional y límites a la reforma en el ordenamiento italiano*, historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt8.pdf, pp. 175-176 (acceso el 19/10/2016).

12 Riccardo Guastini. *Ob. Cit.*, p. 177.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

son "muy" rígidas, en el sentido de que su modificación es extremadamente difícil, sobre todo porque una reforma debe ser aprobada por dos legislaturas sucesivas, y además, porque la primera aprobación de un proyecto de reforma, implica la disolución de las cámaras que la votan.[13]

Ahora bien, el poder de reforma constitucional es —como todo poder constituido— un poder limitado, circunscrito por las normas que lo regulan. Entre esos límites pueden distinguirse:

1. Expresos (textuales), a los estatuidos expresamente por el mismo documento constitucional, interpretado a la letra.
2. No expresos, todos los demás, dentro de los cuales pueden distinguirse:
   - Implícitos, que se deducen del texto constitucional mediante otras técnicas interpretativas (siempre controvertibles),
   - Lógicos, los que se asume que derivan del concepto mismo de constitución y de reforma constitucional y por tanto se encuentran en cualquier constitución (independientemente de su interpretación textual).

Desde otro punto de vista suele distinguirse entre:

- Límites absolutos, no superables, dado que la disposición constitucional que los contiene no es susceptible de ser derogada, más que de forma revolucionaria (ilegal),
- Límites relativos, que subsisten en tanto no se derogue la disposición constitucional que los contiene.[14]

Veamos a continuación, muy brevemente, algunos ejemplos:

Constituciones de EUA, Alemania y España

La Constitución de los EUA de 1787 establece:

> Artículo V.
>
> Siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, el

13 Riccardo Guastini. *Ob. Cit.*, p. 180.

14 Riccardo Guastini. *Ob. Cit.*, pp. 182-183.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Congreso propondrá enmiendas a esta Constitución, o, a solicitud de las legislaturas de las dos terceras de los distintos Estados, convocará una Convención con el objeto de que proponga Enmiendas, las cuales, en cualquier caso, poseerán la misma validez como si fueran parte de esta Constitución, para todo efecto, una vez que hayan sido ratificadas por las legislaturas de las tres cuartas partes de los Estados separadamente o por medio de convenciones reunidas en tres cuartos de los mismos, según el Congreso haya propuesto uno u otro modo para la ratificación; y a condición de que ninguna Enmienda que sea hecha antes del año de mil ochocientos ocho, modifique de manera alguna, las cláusulas primera y cuarta de la Sección Novena del Artículo primero; y que a ningún Estado será privado, sin su consentimiento, de igualdad de voto en el Senado.
>
> Artículo VI
>
> 1. Todas las deudas contraídas y los compromisos adquiridos antes de la adopción de esta Constitución serán tan válidos en contra de los Estados Unidos bajo esta Constitución, como bajo la Confederación.
>
> 2. Esta Constitución, y las Leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella; y todos los Tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la Ley Suprema del país; y los Jueces de cada Estado estarán por lo tanto obligados a observarlos, sin consideración de ninguna cosa en contrario en la Constitución o las leyes de cualquier Estado.
>
> 3. Los Senadores y Representantes mencionados, los miembros de las distintas Legislaturas estatales y todos los Funcionarios ejecutivos y judiciales, tanto de los Estados Unidos como de los diversos Estados, se obligarán mediante juramento o promesa a sostener esta Constitución; pero nunca se exigirá una Prueba religiosa como condición para ocupar ningún cargo o mandato público que dependa de los Estados Unidos.

Como podemos observar, la Constitución norteamericana es escrita y rígida, pues contiene normas expresas para su modificación, distintas y agravadas, respecto de aquellas necesarias para crear o modificar una ley federal. Pero no contiene en cambio, ningún artículo expreso sobre su inviolabilidad.

Por su parte, la Constitución española preceptúa:[15]

> Artículo 166. La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87.

15 Aprobada por Las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978. Sancionada por S. M. el Rey ante Las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Artículo 167.

1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Artículo 168. 1.

Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1.ª del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación.

Artículo 169. No podrá iniciarse la reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116.

La Constitución española también es escrita, resulta más rígida para su modificación que la norteamericana, e incluye incluso, el supuesto de su modificación total, en cuyo caso se requerirá de un referéndum y de la disolución de las Cortes.

La Ley Fundamental alemana dispone:[16]

Artículo 79 [Reforma de la Ley Fundamental]

(1) La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente

16 La *Ley Fundamental para la República Federal de Alemania* (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) es el nombre de la Constitución de la República Federal de Alemania. aprobada el 8 de mayo de 1949 en Bonn, firmada por los Aliados occidentales el 12 de mayo, y promulgada el 23 de mayo de 1949.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

2) Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del *Bundestag* y de dos tercios de los votos del *Bundesrat*.

(3) No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en *Länder*, o el principio de la participación de los *Länder* en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20.

Artículo 81 [Estado de emergencia legislativa]

(1) Si en el caso previsto en el artículo 68 el *Bundestag* no fuere disuelto, el Presidente Federal podrá, a solicitud del Gobierno Federal y con la aprobación del *Bundesrat*, declarar el estado de emergencia legislativa para un proyecto de ley que el *Bundestag* rechace, a pesar de que el Gobierno Federal lo hubiese declarado urgente. Ello rige también para un proyecto de ley que hubiese sido rechazado a pesar de que el Canciller Federal lo hubiese presentado juntamente con la cuestión a que se refiere el artículo 68.

(2) Si después de haberse declarado el estado de emergencia legislativa, el *Bundestag* rechazare nuevamente el proyecto de ley o lo aprobase en una versión declarada inaceptable por el Gobierno Federal, el proyecto será convertido en ley en tanto lo apruebe el *Bundesrat*. Ello rige también en el caso de que el proyecto no fuera adoptado por el *Bundestag* dentro de las cuatro semanas siguientes a la nueva presentación.

(3) Durante el mandato de un Canciller Federal, cualquier otro proyecto de ley rechazado por el *Bundestag* podrá asimismo ser adoptado, según los apartados 1 y 2, dentro de un plazo de seis meses después de la primera declaración del estado de emergencia legislativa. Vencido el plazo, no podrá volverse a declarar el estado de emergencia legislativa durante el período de funciones del mismo Canciller Federal.

(4) La Ley Fundamental no podrá ser reformada ni derogada ni suspendida total o parcialmente por una ley adoptada en las condiciones del apartado 2.

Artículo 146 [Duración de la vigencia de la Ley Fundamental] La presente Ley

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> Fundamental que, después de haberse consumado la unidad y la libertad de Alemania, es válida para todo el pueblo alemán, perderá su vigencia el día en que entre en vigor una Constitución que hubiere sido adoptada por libre decisión de todo el pueblo alemán.

La Ley Fundamental de Alemania es rígida, pues establece un procedimiento especial para su reforma; además, prohíbe expresamente la modificación de sus artículos (rigidísima) referentes al sistema federal y los derechos humanos. Más aún, el art. 20 señala:

> (4) Contra cualquiera que intente eliminar este orden (del Estado alemán) todos los alemanes tienen el **derecho de resistencia** cuando no fuere posible otro recurso.

Es decir, la Ley Fundamental alemana acepta y regula el derecho de resistencia.

Por otro lado, a diferencia de las constituciones de España, EUA y México, la Ley Fundamental establece claramente en su art. 146, que perderá su vigencia (total, es decir será abrogada), por una constitución nueva, adoptada libremente por el pueblo alemán.

El caso mexicano

En 1824, nuestra primera Constitución federal establecía:[17]

Titulo 7º.

Sección única.

De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva.

Art. 164. El congreso dictará todas las leyes y decretos que crea conducentes a fin de que se haga efectiva la responsabilidad de los que quebranten esta constitución ó la acta constitutiva

Art. 165. Sólo el congreso general podrá resolver las dudas que ocurran sobre inteligencia de los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva.

Art. 166. Las legislaturas de los estados podrán hacer observaciones, según les paresca (sic) conveniente, sobre determinados artículos de esta constitución y de la acta constitutiva; pero el congreso general no las tomará en consideración sino precisamente el año de 1830.

17 Dada en México, a 4 de octubre del año del Señor de 1824: cuarto de la independencia; tercero de la libertad, y segundo de la federación.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> **Art. 167.** El congreso en este año se limitará á calificar las observaciones que merezcan sujetarse a la deliberación del congreso siguiente, y esta declaración se comunicará al presidente, quien la publicará y circulará sin poder hacer observaciones.
>
> **Art. 168.** El congreso siguiente en el primer año de sus sesiones ordinarias se ocupará de las observaciones sujetas a su deliberación para hacer las reformas que crea convenientes; pues nunca deberá ser uno mismo el Congreso que haga la calificación prevenida en el artículo anterior, y el que decrete las reformas.
>
> **Art. 169.** Las reformas o adicciones que se propongan en los años siguientes al de treinta, se tomarán en consideración por el Congreso en el segundo año de cada bienio, y si se calificaren necesarias según lo prevenido en el artículo anterior, se publicará esta resolución para que el congreso siguiente se ocupe de ellas.
>
> **Art. 170.** Para reformar o adicionar esta constitución o la acta constitutiva, se observarán además de las reglas prescritas en los artículos anteriores, todos los requisitos prevenidos para la formación de las leyes, a excepción del derecho de hacer observaciones concedido al presidente en el art. 106.
>
> **Art. 171.** Jamás se podrán reformar los artículos de esta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación, y de los estados

Es decir, el artículo 166 determinó una moratoria de 6 años, pues autorizó al Congreso a tomar en cuenta las observaciones de las legislaturas estatales hasta 1830.

El procedimiento de reforma constitucional era muy rígido, pues correspondía a la legislatura siguiente, aprobar las modificaciones constitucionales propuestas por el Congreso precedente. Además, estableció que los artículos relativos a la libertad e independencia de la nación, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, división de poderes y sistema federal, no podrían modificarse (como lo preceptúa hoy la Ley Fundamental alemana), lo que las siguientes constituciones mexicanas no siguieron.

Constituciones de 1857 y de 1917

En la sesión del 18 de noviembre de 1856, el Congreso Constituyente analizó y desechó la propuesta del art. 125 del proyecto de constitución (Título VIII),

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

cuyo texto decía:

> La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Más para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere: que un Congreso, por el voto nominal de las dos terceras partes de sus miembros presentes, acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del Congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo Congreso formule las reformas, y éstas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el Ejecutivo las sancionará como parte de la Constitución.

Este proyecto fue sucesivamente impugnado por Villalobos, Moreno y Zarco, quienes opinaron que era muy lento, y confundía la democracia pura y el sistema representativo.

En la sesión del 25 de noviembre dicho proyecto fue devuelto a la Comisión por considerar que establecía inútiles moratorias que harían casi imposible todo cambio. El nuevo artículo, mucho más sencillo, estableció que la reforma necesitaba ser votada por dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores, que nombre a los diputados del Congreso siguiente, al que toca decidir el resultado.[18]

Zarco, reconociendo que se había simplificado el procedimiento, objetó el artículo haciendo notar no se había salvado la objeción de que mezclaba el sistema representativo con el de la democracia pura. En la discusión participaron Mata, Moreno, Ocampo, Aranda y Cendejas, quien defendió el proyecto vigorosamente. La sesión fue finalmente levantada, quedando pendiente el debate.[19]

Se prolongó la discusión en la sesión del 26 de noviembre y finalmente el artículo fue declarado sin lugar a votar y la Comisión presentó uno nuevo:

> La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; más para que adiciones y reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las

18 Francisco Zarco. *Historia del Congreso Constituyente de 1857.* 1ª edición facsimilar. INERHM, México, 2009, p. 890.

19 Francisco Zarco. *Ob. Cit.,* pp. 891-899.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Anaya contrarió el requisito de los dos tercios de votos, como favorable a la opresión de una minoría, pero Guzmán replicó que ese temor era ilusorio, pues la minoría no hace, sino que impide que se haga. El artículo quedó aprobado por 67 votos contra 14 y se levantó la sesión.[20]

Acto seguido, en la sesión del 18 de noviembre de 1856, el Constituyente se avocó al análisis del último Título del proyecto de Constitución, cuyo número era el IX, que trataba sobre la inviolabilidad de la misma y constaba de un solo artículo (el 126), cuyo texto propuesto rezaba:

> Esta Constitución jamás perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión como los que hubieren cooperado a ésta.

Comenta Zarco que "después de algunas breves explicaciones entre…Moreno, Ocampo, Villalobos, Gamboa y Mata, el artículo se reformó diciendo: Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, etc., y así fue aprobado por 79 votos contra 2.[21]

De modo que los Constituyentes de 1856-57 redactaron una Constitución rígida, aunque menos de lo que se proponía en el proyecto, que les pareció demasiado complicado, aunque ninguno explicó diáfanamente para que pensaba que se necesitaba mayor flexibilidad. En esencia, ese sistema que diseñaron ha persistido hasta hoy.

Por lo que toca a la inviolabilidad de la Carta Magna, determinaron, sin explicación puntual en los trabajos del Constituyente, que su obra no perdería su vigencia en ningún caso y ese modelo también perdura hasta hoy en la Constitución vigente. Quizá lo hicieron porque vivieron una época muy turbulenta, con asonadas, revoluciones y guerras y desearon que nuestra vida institucional cobrara fuerza y permanencia. En ese loable afán, sin embargo, ellos que incluyeron por primera vez los derechos humanos en un texto constitucional federal, se olvidaron de uno: el derecho al cambio, a que cada generación decida por sí misma, incluso ejerciendo el derecho de resistencia.

20 Francisco Zarco. *Ob. Cit.*, p. 906.

21 Francisco Zarco. *Ob. Cit.*, p. 907.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución de 1917

El proyecto de reformas que presentó Carranza al Constituyente de Querétaro, señalaba:[22]

> Título Séptimo. "De las reformas a la Constitución."
>
> Art. 131º.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, o que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.
>
> Título Octavo. "De la inviolabilidad de la Constitución."
>
> Art. 132º.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por algún trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

En la 62a. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada en el teatro Iturbide la noche del jueves 25 de enero de 1917,[23] los dos artículos anteriores, entre otros, fueron aprobados sin discusión y por unanimidad de 154 votos.[24]

22 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, p 359. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf (acceso el 18/10/2016).

23 Diario de los Debates. *Ob. Cit*., p. 695.

24 Diario de los Debates. *Ob. Cit*., p. 701.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Comparación de las Constituciones de 1857 y 1917

Constitución de 1857	Constitución de 1917
Título 7º. De la reforma de la Constitución.	**Título Octavo.** De las Reformas de la Constitución
Art. 131º.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.	**Art. 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.
Título 8º. De la inviolabilidad de la Constitución.	**Título Noveno**. De la Inviolabilidad de la Constitución.
132º.- Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.	**Art. 136.-** Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Como es fácil obervar, ambos textos eran idénticos. Aún hoy, después de alguna reforma a estos numerales, sobre todo para incluir a la legislatura de a Ciudad de México en el procedimiento de reforma constitucional, podemos afrimar que, en esta materia, no hay cambio sustancial desde 1857.

Según sus defensores, la inviolabilidad de la constitución significa la imposibilidad de trastocar el régimen jurídico establecido y garantizar las libertades y la seguridad jurídica del régimen. Son los principios y las medidas que adopta un régimen, por medio de un texto del orden jurídico supremo, para impedir que se elimine el propio régimen legal; que se violenten los principios que el mismo establece. Sin embargo, inviolabilidad constitucional no significa inmovilismo constitucional, una Constitución puede modificarse, enmendarse, reformarse o

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

modificarse, mediante las reglas que prevé esta misma, o habrá quien sostenga, el "derecho" inalienable a la Revolución, el cual no es de carácter jurídico, ya que sería una contradicción del propio régimen jurídico.[25]

Actual proceso de reforma constitucional

Según Tena Ramírez, el texto vigente del art. 135 distingue entre reforma y adición de los numerales constitucionales, pues argumenta que *adicionar* es agregar algo a lo ya existente y *reformar* es suprimir un precepto normativo, sin sustituirlo por otro,[26] lo cual no parece muy ortodoxo en nuestro lenguaje común, pues si reformo algo, no significa que lo elimino. En cambio, Elizur Arteaga Nava señala que dicho artículo "es defectuoso" y que el término *reforma* admite tres acepciones: reformas propiamente dichas, adiciones (lo cual resulta repetitivo en el texto en comento) y supresiones.[27]

Por otro lado, según Miguel Pérez López, Tena Ramírez afirma que el mencionado artículo no prevé la existencia de un órgano constituyente de naturaleza permanente, porque "no tendría limitación alguna para modificar toda la Constitución y se da el caso de que si existen limitaciones implícitas para la actividad reformatoria",[28] eso es, sin embargo, una interpretación, con la que pudiéramos estar o no de acuerdo, pero que la propia Constitución no señala, por lo que resulta ser sólo teórica.

Además, ambos autores sostienen que no hay Constituyente permanente, porque "el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados no están reunidas de manera continua para reformar las Constitución",[29] lo cual es rigurosamente cierto, pero también lo es que en estos casi cien años, prácticamente cuantas veces han querido el Poder Legislativo y/o el Ejecutivo reformar la Constitución vigente, lo han hecho, por lo cual pareciera que hay, en la práctica legislativa mexicana, un Constituyente Permanente de facto.

Por otra parte, hay quien afirma que el art. 135 no establece cuáles órganos están facultados para presentar iniciativas de reformas o adiciones a la Carta

25 *Principio de inviolabilidad constitucional* - Diccionario Jurídico www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1485 (acceso el 18/10/2016).

26 Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México, 1984, pp. 435-448.

27 Elizur Arteaga Nava. Derecho Constitucional Estatal. Porrúa, México, 1988, p.310.

28 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*., p. s/n.

29 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*., p. s/n.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Magna, por lo que erróneamente se ha invocado al art. 71, que establece el derecho de presentar iniciativas de leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, aduciendo que la Constitución se denomina a sí misma como Ley Fundamental (art. 40) y Ley Suprema (art. 133), pero eso no deja de ser una interpretación muy ligera a los sinónimos que ha utilizado el Constituyente para designar a la propia Constitución. Emilio Rabasa ya se encargó, hace decenios, de comentar el dicho de Vallarta, en el sentido de que la Constitución es la primera de las leyes federales: "Sólo por respeto a su autor puede uno pararse a considerarlo y decir que la Constitución no se llama nunca ley a sí misma, que el art. 126 (de la Constitución de 1857 y similar al 133 de la vigente) la contrapone a las leyes federales en una enumeración fundamental; y que, si hay *leyes federales*, porque son obra del poder federal, la Constitución, obra de un poder superior, se llama federal porque originó y mantiene el régimen federativo. Cuando la llamamos Ley Suprema o Fundamental su rango (queda establecido) con un calificativo único e inequívoco.[30]

En consecuencia, habría una laguna en el artículo en comento, que no señala con precisión cuál(es) órgano(s) tiene(n) capacidad de iniciar reformas a la propia Constitución, lo que atenta contra la seguridad jurídica;[31] esto resulta, en cualquier caso, una postura teórica a discutir, si bien autores como Elizur Arteaga Nava replican que eso conduce a un absurdo, ya que una vez promulgada una ley, tampoco podría ser modificada bajo este estrecho criterio, dado que el derecho de iniciativa establecido en el art. 71 comprende únicamente leyes y decretos, más no modificaciones a éstos,[32] lo cual también resulta exagerado. Como se observa, este tema da pie para el análisis y la discusión.

El citado art. 135 tampoco exige para la discusión y aprobación de los proyectos de reformas constitucionales que ambas Cámaras sesiones conjuntamente, por lo cual se ha entendido que pueden hacerlo separadamente.

30 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*., p. s/n, en *El juicio constitucional*, México, Librería de la vda. de Ch. Bouret, 1919, p. 1% (sic). También Karl Schmitt alertó sobre una "superficialidad confusionaria" del término *ley fundamental*, al enumerar nueve conceptos de éste, en su *Teoría Constitucional*. Editora Nacional, México, 1981, pp. 47-50.

31 Alejandro del Palacio Díaz, en *Los Mecanismos del Poder*, Costa Amic, 1975, p. 70, ataca la aplicación del art. 71 para fundamentar la iniciativa de reformar la Constitución, porque el Ejecutivo federal se convierte así, de hecho y de derecho, en el único poder soberano.

32 Lo que en tal supuesto obligaría, en cualquier caso, a derogar totalmente (abrogar) las leyes para poder modificarlas después, por mínimos que fueran los cambios. En *Las Constituciones estatales y sus reformas*. Revista Alegatos. UAM Azcapotzalco, núm. 6, México, mayo-agosto 1987, p. 6.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

El numeral en comento contiene otra laguna, ya que aprobada una reforma constitucional por las legislaturas estatales y hecha la declaratoria por el Congreso o su Comisión Permanente, no señala quien debe promulgarla. Por una "costumbre constitucional", la declaratoria correspondiente es enviada al Ejecutivo Federal, para que la publique en el Diario Oficial de la Federación, pero no hay fundamento constitucional expreso, ni resulta aplicable la fracción I del art. 89, ya que se refiere a la promulgación de *leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión*.[33]

Finalmente, cabe destacar que, de la lectura del art. 135 se desprende que puede reformarse o adicionarse cualquier texto de la Constitución, pero existe una corriente doctrinaria que considera ciertos principios constitucionales inamovibles. Loewenstein dice que hay dos tipos de limitaciones al poder revisor de la Constitución: expresas e inmanentes (inherentes). Las primeras están señaladas indubitablemente en la propia Constitución; en las segundas, la prohibición deviene a partir del espíritu (*telos*) de la misma Constitución. La doctrina mexicana considera que si existen dichas limitaciones: Mario de la Cueva (soberanía, representación, forma de gobierno, juicio de amparo y jerarquización del art. 133); Ramón Sánchez Medal (procedimiento de reforma y garantías individuales-hoy derechos humanos); Alejandro del Palacio (derechos sociales, propiedad originaria de la nación, intervención del Estado en la economía, entre otros) Diego Valadés (converge con De la Cueva).[34]

Otros autores señalan que hay artículos como el 1º, que no podrían reformarse, en contra de los compromisos que México ha firmado y ratificado en los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Por el contrario, Tena Ramírez estima ilimitado el poder revisor de la Constitución, pues señala que el artículo que analizamos no contiene ninguna limitación expresa o implícita.[35] Estas posturas teóricas han sido discutidas ampliamente, aunque en estricto sentido, pareciera que la opinión de Tena Ramírez se ajusta a la literalidad del texto, pero eso nos llevaría necesariamente a plantear una reforma al artículo 135, para eliminar sus lagunas.

33 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*., p. s/n.

34 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*., p. s/n. Cita las obras siguientes: De la Cueva, Mario. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, México, 1982, pp. 127-174. Valadés, Diego. *La Constitución reformada*, UNAM, México, 1987, pp. 11-30. Sánchez Medal, Ramón, *El fraude a la Constitución*. Porrúa, México, 1988, pp. 13-48. Del Palacio, Alejandro. *La Constitución contra sí misma*. Revista A, UAM Azcapotzalco, México, 1985, pp. 7-26.

35 Miguel Pérez López. *Ob. Cit*., p. s/n.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Derecho y Revolución

Toda revolución es una ruptura, una interrupción que separa lo viejo de lo nuevo.

Bobbio sostiene que hay cuando menos cuatro formas de considerar la relación entre Revolución y Derecho:

- La revolución como antítesis del derecho;
- Como medio para realizar el Derecho;
- Como objeto del Derecho, y
- Como fuente del Derecho.[36]

En Occidente el derecho a la revolución ha sido planteado en la reflexión filosófica de todos los tiempos. Platón, en *Critón*, postula que al hombre le es permitido rebelarse contra la ley, si la considera injusta, a condición de persuadir a la comunidad política de que lo que mandan es injusto.

Aristóteles considera la revolución como una consecuencia natural de la corrupción de los gobernantes y los movimientos revolucionarios como transitorios, pero naturales a los diferentes ciclos de la historia.

En sus orígenes, el cristianismo fue una doctrina básicamente revolucionaria y por ello ofreció una justificación a la revolución. San Pedro, en su respuesta a los sacerdotes de Jerusalén aseveró: "Más vale obedecer a Dios que a los hombres"; en esta máxima se encuentra consagrado el derecho a la resistencia.

San Agustín de Hipona afirma que la Ley Eterna es la razón misma de Dios y asimismo, la voluntad que manda la conservación del orden creado. Por eso la ley humana debe derivar de la Ley Eterna y si entra en conflicto con ésta, carece de legitimidad, y el ciudadano tiene derecho de resistencia a las leyes injustas. [37]

Santo Tomás sostiene que la fuerza de la ley deriva de su justicia intrínseca. El pueblo tiene un derecho de resistencia contra el poder público (derecho a la revolución) cuando se le imponen leyes injustas de forma tiránica.

En el siglo XVI Maquiavelo justificó la Revolución para restablecer el orden social con base al criterio de igualdad, con lo que convirtió a ese concepto en clave de la justicia.

36 Virgilio Ruiz Rodríguez. *Derecho a la Revolución*. En Rojas Amandi Víctor (coord.). Derecho y *Revolución*. 1ª edición, Porrúa, México, 2012, p. 20.

37 Víctor Rojas Amandi (coord.). Derecho y *Revolución*. 1ª edición, Porrúa, México, 2012, pp. 2-3.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Para Hobbes la Revolución es posible cuando se cumplen dos condiciones:

1. Que resulte justificada para la protección de los derechos naturales, y
2. Que la multitud manifieste exprese o tácitamente su conformidad en el momento en que pueda obrar con absoluta libertad. [38]

John Locke justifica una revolución cuando las arbitrariedades, abusos y corruptelas se vuelven una pauta persistente de conducta de las autoridades. Las ideas de Locke y Montesquieu contribuyeron a que en la Sección 3 de la Declaración de Derechos de Virginia (12 de junio de 1776) se estableciera que existe un derecho de rebelión para alterar o abolir el gobierno instituido, cuando no cumpla sus fines de proporcionar seguridad y felicidad a los ciudadanos. Igual derecho otorgó la Declaración de Independencia de los Estados Unidos (4 de julio de 1776).

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa de 1793 consagró el derecho de resistencia individual (art. 11) y del pueblo (aa. 33, 34 y 35).[39]

Hegel señaló que la revolución surge debido a que el espíritu del pueblo evoluciona, sin que lo hagan de igual forma sus instituciones. La necesidad de los pobres y su degradación moral, les da derecho a rebelarse contra la sociedad que les niega su propia existencia. [40]

Los clásicos del marxismo —Marx, Engels, Lenin, Mao, Gramsci— han utilizado para su teoría de la revolución social las categorías dialécticas de cambio cuantitativo-cualitativo. La ruptura revolucionaria del curso social se da dentro del curso social mismo. En este sentido, ruptura y continuidad se interpenetran. Dialécticamente se conexionan, no se excluyen. La concepción marxista de la revolución es dialéctica, es decir, la revolución es entendida como proceso histórico.[41]

En la Revolución Mexicana también estuvo presente la idea de que el derecho a la rebelión es la mejor garantía para enfrentar las arbitrariedades del mal gobierno, por lo que el art. 39 precisa: [42]

> La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo po-

38 Víctor Rojas Amandi (coord.). *Ob. Cit*., pp. 4-5.

39 Víctor Rojas Amandi (coord.). *Ob. Cit*., pp. 6-7.

40 Víctor Rojas Amandi (coord.). *Ob. Cit*., p. 7.

41 Antonio Olivé. El concepto de revolución en el marxismo. Versión en línea. https://kmarx.wordpress.com/2012/05/11/el-concepto-de-revolucion-en-el-marxismo (acceso el 24/10/2016).

42 Víctor Rojas Amandi (coord.). *Ob. Cit*., p. 8.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

der público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la siguiente tesis jurisprudencial su reconocimiento a la Revolución Constitucionalista:

Época: Quinta Época. Registro: 361586. Instancia: Tercera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXXIX. Materia(s): Administrativa. Página: 334.

Revolución. Efectos Jurídicos de los Actos de la. Según el concepto generalmente aceptado, por revolución se entiende: "la modificación violenta de los fundamentos jurídicos de un Estado", por tanto debe tenerse en cuenta que toda revolución reconoce, como medio, la violencia, como fin, la transformación de los fundamentos jurídicos del Estado; por la violencia trata de destruir el orden establecido, para sustituirlo con un nuevo orden jurídico, con distintas normas, a las que da carácter obligatorio con su poder de hecho, siendo ésta su principal fuerza, fuerza esencialmente creadora, que es fuente de un derecho nuevo que se impone. Puede suceder que entre el momento de la destrucción del régimen anterior y el establecimiento del nuevo régimen, exista, por decirlo así, un vacío con el orden jurídico, un gobierno provisional, encargado de remover todos los estorbos que se presentan para la implantación de las nuevas normas legales, gobierno que siguiendo sólo el impulso del movimiento que ha triunfado, trata de crear un nuevo derecho, un distinto orden de cosas, que es el caso de la Revolución Mexicana, conocida con el nombre de " Revolución Constitucionalista"; los actos del gobierno provisional, nacido de esa revolución, no podían ajustarse a norma jurídica alguna, puesto que el régimen constitucional estaba en suspenso; dicho gobierno era el resultado de la manu militare, o un movimiento organizado, con fuerza suficiente para imponer nuevas normas, dentro del orden, y capaz, como el tiempo lo ha demostrado, de llevar a cabo la transformación de los fundamentos jurídicos del Estado. Dos son las doctrinas dominantes en lo relativo a la fuerza jurídica creadora de las revoluciones: sanciona una, un principio de legitimidad, en tanto que la otra, sólo se atiene al hecho consumado. Bajo el imperio del hecho consumado, que se desenvolvió en Francia, "sólo donde la conciencia jurídica del pueblo apruebe la transformación, puede desenvolverse un derecho nuevo", bajo el imperio del principio de la legitimidad, se tiene siempre en consideración que el hecho engendra el derecho, suponiendo que el que ha logrado imponerse por medio de la fuerza, acabando con un poder constituido, al cual ha venido substituir, es porque trae consigo la conciencia popular, de donde dimanó su fuerza para derrocar a los poderes que representaban la legitimidad, y que no pudieron contar ya con

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

aquel apoyo; de manera que, en este caso, debe reconocerse al nuevo poder, como poder jurídico, y como obligatorios los actos jurídicos por él realizados; en medio de estas doctrinas, se ha desarrollado una tercera que pudiera llamarse intermedia, en la cual se tiene en cuenta que la transformación del orden jurídico, exista o no un vacío entre el derrocamiento del antes existente y la implantación del nuevo, vacío en el cual se ejecutan hechos que deben considerarse como preparatorios para la implantación del nuevo régimen, la condición de los Jueces, que nunca debe ser política, como única excepción, debe trocarse en meramente política, durante estos instantes, respetando el orden jurídico antes establecido, mientras sea compatible con la imposición de la fuerza a la cual deben ceder; pero teniendo en cuenta su conciencia jurídica, para valorar el alcance que puede darse a las normas por las que propugna la revolución. En esta doctrina nace el derecho, mediante la realización del hecho, desde el momento en que éste se ha verificado; pero su carácter obligatorio comienza, no como fuerza que se impone, sino con toda la fuerza jurídica del derecho, cuando el poder de hecho es estimado como poder de derecho. Desde ese instante, los hechos llevados a cabo por la revolución, son ya normas jurídicas, que es lo que sanciona la doctrina del hecho consumado, pero debiendo retrotraerse a los efectos del acto realizado, considerándolos como legítimos, como fuentes de derecho, desde el momento efectivo en el cual se realizaron, que es lo que sanciona el principio de la legitimidad; esto no quiere decir que todos los actos realizados por una revolución tiene fuerza obligatoria, sino que todas las normas preexistentes deben subsistir, mientras no se dicten por los poderes nuevos, las normas que deben sustituirlas. La base de la concepción jurídica reside en que el derecho se encuentra por encima del Estado, y el poder político mismo queda, por tanto, vinculado al derecho siendo este el principio que debe tenerse en cuenta tratándose del hecho revolucionario; y por el cual se consagra la vinculación del mismo poder revolucionario dentro del Estado, pero considerando siempre a la revolución como fuente de derecho, realizando éste por medio de los hechos que llevan a cabo y que sancionan mediante el triunfo que trae la aceptación jurídica de las nuevas formas por las que propugnó. Es un hecho que debe reconocerse, que no es posible el advenimiento de lo nuevo mediante una preparación cuidadosa y bajo la garantía de todas las exigencias de la seguridad jurídica, y por esto se ha consagrado en todas partes, el principio de que el poder revolucionario puede romper con los antiguos derechos, en tanto que sus actos derivan, con lógica, de sus propios puntos de vista, principios que tienen exactamente aplicación, tratándose de la regulación de la propiedad. Todo lo que con íntima necesidad deriva de las ideas de la revolución, encaminadas a la implantación de un nuevo orden, llega a ser derecho, o, por lo menos, norma de orden obligatorio; en tanto que lo que sólo resulta de la

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

> excitación política, de la venganza contra el antiguo tenedor del poder, o contra las clases dominantes, pertenece al dominio de la arbitrariedad, al servicio de la cual no pueden ni deben ponerse los Jueces; así, por ejemplo, pueden considerarse jurídicamente posible, la supresión de determinadas grandes masas patrimoniales, consideradas como perjudiciales; pero entonces subsiste la cuestión de hasta dónde debe hacerse depender de una indemnización, la expropiación, para evitar así el reproche de arbitrariedad.
>
> Amparo civil en revisión 2644/26. Ministerio Público Federal. 18 de septiembre de 1933. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Es decir, es posible que una revolución que establezca un poder violando el derecho vigente, dé lugar a un nuevo derecho legítimo.

La suspensión de la vigencia de la antigua Constitución es el presupuesto para proclamar una nueva Constitución revolucionaria Así lo precisó también la SCJN:

> Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación 1. Tesis Aislada. Materia(s): Constitucional. Registro: 292050, página 73.
>
> **Constitución de 1857**. Admitida su vigencia, no habría podido ser convocado el Congreso Constituyente de 1916.
>
> Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917. La publicación no menciona la votación, ni el nombre del ponente.

No obstante, Fix Zamudio opina que no hay derecho "jurídico" a la revolución sino únicamente el de cambiar el orden constitucional por medios "normales", conforme al precepto 135, en relación con el 39 (soberanía nacional); el art. 136 establece una defensa jurídica de la Constitución, o sea, que cuando un gobierno adopta una posición autoritaria a grado tal que afecte los derechos humanos, entonces los ciudadanos tienen el derecho a resistir la opresión, en defensa, precisamente del orden jurídico constitucional y por tanto si existe el derecho a resistir la opresión…como en el caso de Venustiano Carranza (que) resistió al gobierno de Victoriano Huerta, mediante el Plan de Guadalupe, suscrito en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, el 26 de marzo de 1913, desconociendo al gobierno del usurpador.[43]

La discusión sobre este tema es muy rica en la literatura jurídico-política, pero respecto a los Constituyentes del 1916-17, podemos decir que, proviniendo de

43 Francisco Arturo Schroeder Cordero. *Título Noveno. De la inviolabilidad de la Constitución*, p. 605. biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1788/140.pdf (acceso el 9/11/2016).

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

un movimiento armado, ignoraron la tradición occidental sobre el derecho a la resistencia y sin argumentar, aprobaron para el art. 136 una copia del texto de la Constitución del 57.

Palabras finales

Dice Cossío Villegas que, a pesar de sus críticos, el texto original de la Constitución de 1857 representa un gran avance dadas las circunstancias reales en que fue redactada; ganó unidad con las leyes de Reforma; se palparon sus defectos y comenzaron a corregirse durante la República Restaurada, y aun con la suerte adversa que corrió durante el porfiriato, seguimos viviendo, en la medida en que lo hacemos constitucionalmente, de la herencia de los constituyentes del 56,[44] que retomó el Congreso de Querétaro en 1916-17.

La Constitución de 1917 ha sobrevivido un largo período, está próxima a cumplir cien años, pero a costa de haber sufrido grandes cambios, desafortunadamente no todos para bien. Según Diego Valadés las reformas que ha sufrido nuestra Constitución vigente pueden clasificarse en dos grandes rubros: las que han obedecido a conveniencias de circunstancias, y las que han correspondido a necesidades técnicas, políticas o sociales.

También debe subrayarse que muchas de esas reformas habrían podido ser más breves o incluso pudieron incorporarse en la legislación federal.[45] Pero en México, la reforma constitucional no es sólo una cuestión política y jurídica, sino un problema cultural. Esos condicionantes culturales del cambio constitucional han tenido, históricamente dos expresiones: la sustitución constitucional (desde la Independencia hasta la Revolución de Ayutla) y las reformas al texto en vigor (de la Constitución de 1857 a la fecha). Ambas modalidades corresponden a la necesidad de cambios graduales o radicales y en cierta medida, son comunes en otros sistemas constitucionales, pues todos ellos requieren adecuaciones paulatinas, y en todo el mundo se dan a veces, cambios profundos e incluso violentos. Las estrategias de cambio gradual o radical no pueden ser predeterminadas, obedecen a las circunstancias históricas de cada sociedad.[46]

44 Daniel Cossío Villegas. *La Constitución de 1857 y sus críticos*. 3ª edición, FCE, México, 2013, p. 164.

45 Diego Valadés. *Las funciones de la reforma constitucional*. En Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords). *El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. 1ª edición. IIJ-UNAM; México, 2007, p. 811.

46 Diego Valadés. *Ob. Cit*., p. 812.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sin embargo, hacen falta estudios más profundos para poder asegurar, en qué medida, las más de seiscientas reformas que ha sufrido nuestra Constitución vigente en prácticamente un siglo, han obedecido a las necesidades de la sociedad mexicana, o han sido producto de presiones de los factores reales de poder, o visiones sexenales del grupo gobernante en turno. Lo cierto es que la mayoría de ellas han sido elaboradas con evidentes carencias de técnica legislativa, con pobreza de lenguaje, lagunas, repeticiones y errores que pudieron evitarse con un poco de rigor metodológico. Por eso resulta oportuno en la conmemoración del Centenario, reflexionar sobre estos temas, para que las siguientes reformas (que seguro las habrá), sean realizadas con menos premura, mayor empeño y más calidad, técnica y de lenguaje.

Por lo que toca a la inviolabilidad de la Constitución, la tradición occidental sostiene que cada generación tiene el derecho de marcar su rumbo, definir sus metas y vivir su vida. Todas las constituciones son hechas para durar, tanto como sea posible, pero es indudable que ninguna puede aspirar a ser eterna, así lo señalen sus creadores en normas perfectamente pulidas. La vida es cambio. Por supuesto, nadie en su sano juicio puede abogar por los cambios violentos, tan costosos para cualquier sociedad, y de resultados siempre inciertos. De modo que el cambio constitucional debe ser tan leve o profundo como sea necesario. Esperemos que nuestra Constitución logre celebrar otro centenario, con un país en franco desarrollo, con justicia, equidad y paz; eso no depende del texto legal supremo, sino del esfuerzo y compromiso de todos nosotros.

Bibliografía

Anieva Ladrón de Guevara, Ivonne. **Supremacía Constitucional**. Versión en línea. revistajurista.com ›Áreas› Derecho Constitucional y Amparo (acceso el 3/noviembre/2016).

Constitución de los Estados Unidos. Versión en línea (acceso el 18/10/2016).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. https://es.wikipedia.org/.../Constitución_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos_... Versión en línea (acceso el 27/09/2016).

Constitución Política de la República mexicana de 1857.

https://es.wikisource.org/wiki/Constitución_Mexicana_1857. Versión en línea (acceso el 27/09/2016).

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

www.constitucion1917.gob.mx/.../Constitucion1917/Congreso_Constituyente_y_ Versión en línea (acceso el 27/09/2016).

Cossío Villegas, Daniel. **La Constitución de 1857 y sus críticos**. 3ª edición, FCE, México, 2013.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 21 ...

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf (acceso el 18/10/2016).

Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2007. t. P-Z.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 2ª. ed. México: Porrúa; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Guastini. Riccardo. **Rigidez constitucional y límites a la reforma en el ordenamiento italiano**, historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/30/cnt/cnt8.pdf, pp. 175-176 (acceso el 19/10/2016).

Ley Fundamental para la República Federal de Alemania. Versión en línea (acceso el 18/10/2016).

Olivé, Antonio. El concepto de revolución en el marxismo. Versión en línea. https://kmarx.wordpress.com/2012/05/11/el-concepto-de-revolucion-en-el-marxismo (acceso el 24/10/2016).

Rojas Amandi, Víctor (coord.). **Derecho y Revolución**. 1ª edición. Porrúa, México, 2012.

Schroeder Cordero, Francisco Arturo. **Título Noveno. De la inviolabilidad de la Constitución**, p. 605. biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1788/140.pdf (acceso el 9/11/2016).

Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords). **El proceso constituyente mexicano a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917**. 1ª edición. IIJ-UNAM; México, 2007.

Zarco, Francisco. **Historia del Congreso Constituyente de 1857**. 1ª edición facsimilar. INERHM, México, 2009.

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
https://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas.juridicas.unam.mx/
https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

LA CONSTITUCIÓN NOS UNE

MÉXICO ANTE EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN

CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

HACIA EL CENTENARIO
1917 2017
CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Colección
La Constitución nos une

CEDIP
CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO
E INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS

DR © 2017. Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias,
http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CEDIP/Principal/CEDIP