

CENTENARIO



CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LA CONCEPCIÓN SOBRE LA DEMOCRACIA
EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE
DE 1916-1917 CON RELACIÓN
AL DE 1856-1857

José Woldenberg

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
I N E H R M

LA CONCEPCIÓN SOBRE
LA DEMOCRACIA EN EL CONGRESO
CONSTITUYENTE DE 1916-1917
CON RELACIÓN AL DE 1856-1857

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES



COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

JESÚS ZAMBRANO GRIJALVA
*Presidente de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión*

ROBERTO GIL ZUARTH
*Presidente de la Cámara de Senadores
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES
PODER EJECUTIVO FEDERAL

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG
Secretario de Gobernación

RAFAEL TOVAR Y DE TERESA
Secretario de Cultura

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

DANIEL ORDOÑEZ HERNÁNDEZ
Diputado Federal

ENRIQUE BURGOS GARCÍA
Senador de la República

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

MANUEL ERNESTO SALOMA VERA
*Magistrado Consejero
de la Judicatura Federal*

PATRICIA GALEANA
Secretaria Técnica

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos
Héctor Fix-Zamudio
Sergio García Ramírez
Olga Hernández Espíndola
Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos
Rogelio Flores Pantoja
Javier Garciadiego
Sergio López Ayllón
Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro
José Gamas Torruco
Juan Martín Granados Torres
Aurora Loyo Brambila
Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
I N E H R M



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA

Secretario de Cultura
Rafael Tovar y de Teresa



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Fernando Castañeda Sabido

Luis Jáuregui

Álvaro Matute

Érika Pani

Ricardo Pozas Horcasitas

Salvador Rueda Smithers

Rubén Ruiz Guerra

Enrique Semo

Mercedes de Vega Armijo

Gloria Villegas Moreno

LA CONCEPCIÓN SOBRE
LA DEMOCRACIA EN EL CONGRESO
CONSTITUYENTE DE 1916-1917
CON RELACIÓN AL DE 1856-1857

JOSÉ WOLDENBERG

JL1215
W65
2016

Woldenberg, José.

La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857/José Woldenberg.--Patricia Galeana, presentación. México, Ciudad de México, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016.

104 páginas; 23 cm. (Estudios Constitucionales)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN 978-607-9419-70-7

Democracia-México. 2. México. Congreso Constituyente (1856-1857)
-Democracia. 3. México. Congreso Constituyente (1916-1917)- Democracia.
4. Historia constitucional-México. Democracia-Siglo XIX. 5. Historia constitucional
-México-Democracia-Siglo XX. I. t.

Primera edición, Biblioteca Constitucional, 2016.

Producción:

Secretaría de Cultura

Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México

D.R. © José Woldenberg

D.R. © Patricia Galeana, presentación

D.R. © 2016 de la presente edición

Secretaría de Cultura

Dirección General de Publicaciones

Paseo de la Reforma 175

Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500

Ciudad de México

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura /Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)

ISBN: 978-607-9419-70-7, *La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857*

Impreso y hecho en México

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	
Patricia Galeana	9
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO	
PRÓLOGO	13
INTRODUCCIÓN	17
EL PROYECTO DE CARRANZA	19
LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES	31
Libertad de enseñanza sin taxativas o regulada por el Estado . . .	35
Libertades absolutas contra necesidades sociales	44
LA FORMA DE GOBIERNO	63
El Poder Ejecutivo	85
El Poder Judicial	92
Los estados de la Federación	98
FUENTES CONSULTADAS	103



PRESENTACIÓN

José Woldenberg nos presenta un estudio comparativo de la idea de la democracia en las constituciones de 1857 y 1917. A cien años de la promulgación de la Constitución que nos rige, el especialista en historia política busca evaluar si se ha respondido a las aspiraciones democráticas que vislumbraron los constituyentes.

Woldenberg inicia su análisis con el estudio del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que proponía sólo la actualización de la Constitución de 1857, proyecto que fue rebasado por el Congreso. Destruído el viejo Estado liberal oligárquico, el Constituyente de 1917 buscó construir uno nuevo y, desde su perspectiva, diseñó un Estado democrático.

El autor estructura su texto en tres apartados: el proyecto de Carranza, las garantías individuales y la forma de gobierno. Aunque afirma que no abordará los “derechos sociales”, incluye comentarios sobre la legislación laboral.

En la sesión inaugural del Congreso, después de dar un detallado informe político de su gestión al frente del movimiento constitucionalista, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista fijó los lineamientos que debería tener la Constitución reformada.

Carranza hizo la crítica de la Constitución de 1857. Señaló que contenía principios generales de poca o ninguna utilidad positiva. Sin embargo, coincide en que la nueva Constitución debe iniciar con el capítulo “de las garantías individuales” de 1857.

Después de una gran revolución popular, el Primer Jefe comprendía que no se podía restringir el sufragio, aunque de acuerdo con el autor, le hubiera gustado otorgarlo sólo a los ciudadanos con suficiente escolaridad. Así, su concepción sobre la democracia se reducía a no restringir el sufragio, y que éste fuera libre y directo. La elección directa junto con la no reelección eran parte del compromiso revolucionario.

El proyecto carrancista contempla una república representativa, federal, con división de poderes y municipio libre. Este último debería contar con independencia económica y ser “administrado por un ayuntamiento de elección directa sin autoridades intermedias”.

El proyecto hace énfasis en la necesidad de una auténtica división de poderes, donde el Legislativo no fuera un mero instrumento del Poder Ejecutivo. Sin embargo, se opone a un Legislativo como el de 1857, que limitaba al Ejecutivo. En este sentido, coincide con la posición de Emilio Rabasa en considerar que el sistema unicameral del 57 y un Ejecutivo carente de facultad de veto propiciaron en contrapartida la dictadura. El Primer Jefe quería un Ejecutivo fuerte.

Para la sustitución del Ejecutivo, Carranza planteó que el Congreso de la Unión nombrara sustituto. Consideró necesaria “independencia del Poder Judicial” y que los ministros fueran nombrados por ambas Cámaras.

Los constituyentes iniciaron las sesiones ventilando el tema de las garantías individuales, que fue aprobado sin mayor discusión. La prohibición de la esclavitud, las libertades de expresión y tránsito, el derecho de petición, la no retroactividad de la ley, la justicia gratuita y las garantías del detenido fueron algunas de las garantías consagradas en la Constitución de 1917, retomadas de la del 57.

Respecto a la libertad de enseñanza, Carranza previó en su Proyecto de Constitución: “será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”.¹ Asumiendo con ello el compromiso del Estado de impartirla.

En 1857, el artículo 7 había establecido la libertad de escribir y publicar, con respeto a la vida privada, la moral y la paz pública, prohibiéndose la censura. El artículo fue modificado en 1883 para que los delitos de imprenta fueran juzgados por competencia penal de la federación o de los estados. La Comisión Dictaminadora de 1916-1917 determinó que los delitos de imprenta serían juzgados por un jurado popular, y que en ningún caso podría secuestrarse la imprenta ni encarcelarse a los empleados.

En el proyecto de Carranza podían ser consideradas ilegales las reuniones, y disolverse por la fuerza pública. Sin embargo, la Comisión Dictaminadora mantuvo el texto de 57 que garantizaba la libertad de reunión.

En ambas constituciones se estableció que no habría ni tribunales especiales ni leyes privativas, y existiría sólo como excepción a la regla el fuero militar, para sostener a las instituciones.

Woldenberg encuentra contradicciones entre las vetas liberal y social de los constituyentes, entre la libertad individual irrestricta y objetivos superiores. Cabe añadir que el Constituyente del 17 retomó las ideas del liberalismo social que habían quedado pendientes en el Constituyente de 1857.²

Froylán C. Manjarrez planteó un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, siendo éste el único título añadido a la Constitución de 1857 en 1917.

¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, tomo I, 4ta. reimpresión, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/INEHRM (Biblioteca Constitucional), 2014, p. 503.

² Patricia Galeana, *La Constitución de 1917, reforma de la Constitución de 1857*, México, Senado de la República (Temas Estratégicos del Senado), 2015, pp. 53-72.

12 • PRESENTACIÓN

Woldenberg concluye que “Carranza era más liberal que demócrata”, que consideró en primer lugar la necesidad de garantizar las libertades individuales y, en segundo plano, la participación ciudadana.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*



PRÓLOGO

En 1993, José Joaquín Blanco y yo compilamos dos tomos publicados por el Fondo de Cultura Económica titulados *México a fines de siglo*. En su introducción apuntábamos: “Por invitación del doctor Enrique Florescano, pensamos en reunir a un grupo de especialistas con el fin de ofrecer un panorama de la historia y la actualidad del país. En su origen se trataba de un proyecto en el que cada autor tendría márgenes de autonomía muy amplios para desarrollar su tema, pero al mismo tiempo el conjunto podría convertirse en una especie de ‘mural’ de nuestro pasado sin olvidar las tensiones que cruzan al presente”. El libro ofrecía diversas ventanas para asomarse a nuestro pasado y presente y era una especie de rompecabezas incompleto que ofrecía pistas para entender al país.

Uno de los textos que aparecieron en esa obra fue “La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857”. Se trataba de rastrear las líneas de continuidad y ruptura entre ambas construcciones constitucionales, subrayando las tensiones y los consensos que modelaron la forja de la Constitución que está por cumplir cien años.

En ese marco —el de su centenario— creí conveniente poner a circular de nuevo ese texto. Y gracias a la anuencia de la doctora Patricia Galeana y al INEHRM hoy puede circular de nuevo.

Como se sabe, el proyecto que don Venustiano Carranza presentó al Congreso intentaba ser una puesta al día de la Constitución de 1857. Pero la mecánica del propio Congreso hizo que la de 1917 fuera algo más que una actualización. No obstante, el marco conceptual de los debates siguió siendo el acuñado por los liberales reformadores de mediados del siglo XIX. El campo de visión, la lógica de la argumentación, los valores predominantes estuvieron marcados —no podía ser de otra manera— por muchas de las tesis acuñadas sesenta años antes. Pero el debate en 1916-1917 se vio obligado a revisar, corregir y matizar muchos de los supuestos de sus antecesores. Y no fue por capricho, sino que nuevas situaciones y reclamos hicieron necesario remodelar muchas de las convicciones de los propios constitucionalistas.

El texto, como se verá, recurrió a dos fuentes básicas: el *Diario de los Debates del Congreso Constituyente (1916-1917)* y la minuciosa crónica de Francisco Zarco recogida en *Historia del Congreso Constituyente de 1857*. En ellas resulta fácil encontrar los razonamientos de los diputados de ambos Congresos y los debates que sostuvieron; y es aleccionador comparar cómo el paso del tiempo y la emergencia de nuevas realidades acabaron por modelar instrumentos normativos emparentados en algunos temas y divorciados en otros.

Las ideas y nociones predominantes en una época nunca son anodinas. Y esas construcciones, sin duda, aparecen decantadas y afinadas en los eventos de los que debe salir un nuevo marco para la convivencia, que no otra cosa son las constituciones.

JOSÉ WOLDENBERG



*Es la Constitución la manifestación exterior de la idea del Estado.
La política es una ciencia de observación y de experiencia.*

RAFAEL MARTÍNEZ DE ESCOBAR

INTRODUCCIÓN

El surgimiento y modulación de la idea democrática se da en una historia determinada. No se trata de una noción que en todo tiempo y lugar haya tenido los mismos contenidos, y por ello parece pertinente reconstruir su historia en nuestro país.

Las siguientes páginas no pretenden hacer esa reconstrucción, sino, solamente, detenerse en un momento crucial de ese proceso, que son los días en que se diseña la normatividad constitucional que va a poner en pie el entramado de instituciones que hasta la fecha siguen modelando nuestro sistema político. El Congreso Constituyente de 1916-1917, con sus nociones, prejuicios, sentido común y audacia, diseñó un Estado al que, a su manera, pretendía inyectarle la aspiración democrática. Destruído el viejo Estado liberal oligárquico, en una situación de relativo vacío de poder, el Constituyente es la piedra de toque para construir un nuevo Estado, lo que supone no sólo nuevas relaciones entre las propias instituciones estatales, sino entre éstas y los gobernados. Pero se trata de un esfuerzo que no corre en el vacío. Por el contrario, de manera reiterada los diputados vuelven sus ojos al Congreso Constituyente de 1856-1857, para extraer de él las enseñanzas que les

parecen pertinentes, y para comparar los anhelos de sus predecesores con la historia posterior que se encargó de moldear sus ilusiones.

El Congreso de 1916-1917 realizó sus trabajos tomando como base un proyecto elaborado por el llamado Primer Jefe del constitucionalismo, Venustiano Carranza. Sus trabajos fueron intensos y las discusiones largas y acaloradas. Aunque todos los diputados constituyentes pertenecían a un solo bando, en sus filas existía una diversidad de posiciones políticas que le dieron una coloración especial a los debates de diciembre de 1916 y enero de 1917. Fueron quizá discusiones erráticas, a lo mejor demasiado apasionadas, pero no cabe duda de que en ellas se expresaban las aspiraciones predominantes de una sociedad, las cuales finalmente confeccionaron una red normativa que en buena parte explica la historia de México en el siglo XX.

Las páginas que siguen no pretenden ser un resumen exhaustivo de todos y cada uno de los temas que tocó el Congreso. Pero sí esperan dar cuenta de las nociones y argumentaciones que delinearon una peculiar fórmula de organización política de la sociedad y el Estado. Para ello hemos dividido el texto en tres apartados: a) la propuesta de Carranza, b) la discusión sobre las libertades individuales y c) la fórmula de gobierno. Los “derechos sociales”, innovación fundamental del Congreso y que básicamente quedaron plasmados en los artículos 27 y 123, no serán abordados en el presente texto por necesidades de espacio y porque se trata de una dimensión muy conocida y ponderada.¹

En los tres apartados, al igual que lo hicieron los diputados y el propio Carranza, estaremos haciendo alusiones constantes a la forma en que esos mismos temas fueron tratados por los constituyentes del 56-57. Pretendemos realizar un trabajo de reconstrucción histórica. Solamente el lector podrá evaluar su utilidad.

¹ Se pueden consultar para ello los textos: Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*, 1era. ed., México, Editorial Botas, 1938; 1era. ed., PRI, 1985, y Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, 1984.

EL PROYECTO DE CARRANZA

El viernes 1 de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, dio lectura a un detallado informe donde fijaba los lineamientos generales de su proyecto de nueva Constitución.

Su referencia obligada era la Constitución de 1857, a partir de la cual debía proponer un nuevo o renovado edificio normativo. El campo de visión de Carranza era fundamentalmente político, y su pretensión la de conjugar productivamente aspiraciones varias y asentadas en 1857: derechos humanos; soberanía popular; división de poderes; república federal, representativa y popular. En contrapartida, en torno a los derechos sociales, era prácticamente omiso.

Congruente con su visión, Carranza insistía más en un “proyecto de Constitución reformada” —aludiendo a la del 57— que a una inédita. Según su exposición ante el Congreso, en su iniciativa estaban “contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar... las instituciones... encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho”. Vale la pena subrayar la

idea de “reformas políticas”, porque de esa senda no se saldrá la argumentación y propuesta del jefe constitucionalista.

Carranza hizo primero una apología ritual de la Carta del 57: “legado precioso”, “entró en el alma popular con la guerra de Reforma”; sin embargo, asentó que, “desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales... de los que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

Su diagnóstico apuntaba hacia varios terrenos: a) los derechos individuales, “base de las instituciones sociales”, habían sido conculcados (por la vía del juicio de amparo —argumentaba Carranza— se “embrolló la marcha de la justicia”); b) se erosionó la soberanía de los estados, con el expediente de la revisión de la Suprema Corte de Justicia de “los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos”; c) “la declaración de los Derechos del Hombre... no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba” —los límites entre el Estado y el individuo no estaban claramente delimitados—; d) “la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado una realidad” —“el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación... sino por imposiciones”—; e) la división de poderes no era más que un ideal “en abierta oposición a la realidad” —“dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos”—; f) “ha sido una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados”, su soberanía y libertad —“esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad”.¹

A pesar de un diagnóstico tan rotundo, Carranza señaló que pretendía conservar “intacto el espíritu liberal” de la

¹ El discurso íntegro de Carranza puede leerse en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, t. I, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922. Edición facsimilar de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, México, pp. 260-271.

Constitución de 1857 y “la forma de gobierno en ella establecida”. Y realizó una exposición sintética de las reformas que proponía.

Dentro de la mejor tradición liberal, Carranza puso en el centro de su atención —y lo convirtió en el eje de su discurso— al individuo, el cual debería, antes que nada, ser protegido de los posibles excesos del aparato estatal. “La Constitución —dijo Carranza— debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes... no puede convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance...” La libertad humana, piedra fundadora de su discurso, obligaba a establecer poderes y funciones claramente delimitados por el Estado y el área de inviolabilidad de las garantías individuales. “El deber primordial del gobierno es facilitar... que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual.”

Por ello, en el esquema original de Carranza —que sería refrendado por los constituyentes— la Constitución estaba obligada a iniciar con un capítulo “de las garantías individuales”, siguiendo la lógica establecida por el Constituyente de 1857 que inició su Carta con “los derechos del hombre”.

Carranza pretendía ir más allá de la sola enumeración de los derechos humanos para “ofrecerles las garantías debidas”, de tal suerte que las libertades individuales no quedaran “a merced de los gobernantes”. Haciendo alusión a la fuerza de la cultura y la tradición en tan importante materia señaló que “la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada... resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas...” Por ello, además de las reformas que el proyecto de Carranza hacía a la Constitución del 57 en esa materia, sugería que a futuro se establecieran “castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales”.

Siguiendo esa lógica resultaba natural la insistencia de Carranza en revisar, por ejemplo, el recurso del amparo en los juicios civiles, las garantías para todos los acusados, la facultad exclusiva de los jueces para imponer sanciones, el fortalecimiento del ministerio público, etc. Se trataba, en todas ellas, de reformar instituciones y prácticas que vulneraban la vigencia de las garantías individuales. Para ilustrar el razonamiento de Carranza vale la pena reproducir el listado de flagrantes violaciones que enumeró para insistir en “las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal”: “incomunicaciones rigurosas y prolongadas”, “diligencias secretas y procedimientos ocultos”, “restricciones del derecho de defensa”, “maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes”, no existe “duración máxima de los juicios penales”, etc. Todo ello demandaba una redacción más detallada del artículo 20.

En el mismo capítulo de las garantías individuales quedaba colocado el importante artículo sobre la propiedad. Ya la Constitución de 1857 preveía la expropiación “por causa de utilidad pública y previa indemnización”.² Carranza, por ello, sólo proponía “que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata”. Como se sabe, en este renglón Carranza fue desbordado significativamente.

Las Leyes de Reforma habían establecido la prohibición para que las corporaciones religiosas pudieran adquirir bienes raíces. El artículo 27 señalaba que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación y 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 y objeto de la institución”.³ Pero como la Iglesia le había dado —a

² Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM (República Liberal. Obras Fundamentales), 1987, pp. 262-263.

³ *Ibid.*

decir de Carranza— la vuelta al asunto, a través de sociedades anónimas, “y como por otra parte, esas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierras [...] no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros”.

Por ello, Carranza le propuso al Congreso “la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas”.

Ahora bien, en materia estrictamente política, en donde se ilustra con claridad la concepción de Carranza sobre la democracia, es necesario detenerse un poco. En este terreno, la intervención del Primer Jefe se iniciaba con la piedra fundadora del edificio democrático: el voto. Partía de la tradicional discusión de si el sufragio debía ser un derecho de todos “o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz...”, y afirmaba contundente: “Para que... sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder...”. E incluso, más allá de la “verdad teórica” apuntada, Carranza se apoyaba en el carácter revolucionario y popular del movimiento que encabezaba. Dijo: “sería impolítico e inoportuno... después de una gran revolución popular, restringir el sufragio”, aunque a él mismo no le resultaba descabellado el argumento de restringir el sufragio a aquellos ciudadanos con insuficiente educación escolar.

Carranza, apoyándose en las disposiciones de la Constitución del 57 y en la experiencia posterior, ofrecía el modelo de una república representativa, federal, con división de poderes y cuya célula básica sería el municipio libre. El municipio no

sería solamente “la base del gobierno libre”, sino que también aportaría a la comunidad “independencia económica, supuesto que tendría fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades”. No obstante, para alcanzar tan ambicioso objetivo, la única disposición constitucional que proponía al respecto era que “el municipio libre” sería “administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado” (artículo 115).

Carranza, en su discurso inaugural ante el Congreso, insistió en la necesidad de abrir cauce a la auténtica división de poderes. “La división de las ramas del poder público obedece... a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación”, de tal suerte “que uno no se sobreponga al otro”.

Dada la historia reciente del país, externó su preocupación de “que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo”, lo cual debía remontarse al “ser electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central”. De esa forma “se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos”.

Carranza, por lo menos en el discurso, deseaba un Poder Legislativo fuerte y representativo, pero no como el diseñado por los constituyentes de 1857, “que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”. En ese punto, se hacía cargo de las dificultades que el Ejecutivo había tenido con el Legislativo durante los periodos de Juárez y Lerdo de Tejada y de las ideas que había puesto en circulación Emilio Rabasa.⁴ El llamado Primer Jefe propuso explícitamente “quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación”, ya que ese exceso, según Carranza, “fue lo que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre

⁴ Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, México, Porrúa, 1912.

tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas”. A cambio de ello, Carranza le otorgaba al Legislativo “el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno”.

Con todas sus letras, Carranza se pronunció contra la posibilidad de un sistema de gobierno parlamentario. Incluso se extendió en ello, de una manera tal que aún hoy llama la atención: como si la propuesta del parlamentarismo en 1916-1917 tuviera, en efecto, probabilidades reales de cristalizar. Realizó una introducción particular, para llamar la atención sobre el tema:

Ésta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

Carranza se playó en sus razones para rechazar el parlamentarismo, y lo mismo acudió a Tocqueville que a la experiencia histórica de la nación. Y en su exposición quedaron claramente planteadas sus ideas de la necesidad de un gobierno fuerte, tutelar, mas no despótico, capaz de conjugar libertad y orden, con un Ejecutivo prestigiado, que pudiera contener tanto las presiones de las “camarillas” legislativas como las del ejército.

Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir... mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey... cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras... tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea... para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser. Los pueblos de que se

trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas... pero por desgracia, en este particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico... Siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden... La libertad tiene por condición el orden, y sin éste aquélla es imposible...

A partir de esa última fórmula esbozada, Carranza filtraba la historia política del país:

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Carranza desconfiaba de la capacidad de la legalidad para estabilizar y gobernar el país. Una historia singular (estabilidad que pasa por encima de las prescripciones legales y gobiernos vulnerables, por su apego irrestricto a la ley) lo empujaba a no hacerse demasiadas ilusiones en los dones de la ley. Carranza oscilaba y tan pronto imaginaba a la nación como un menor de edad al que debe educarse como un animal salvaje que hay que domesticar, al tiempo que aspiraba a un gobierno republicano apegado al derecho. “El gobierno debe ser respetuoso de la ley y las instituciones [...] pero debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad.” Libertades y orden, los extremos y preocupaciones que modulan la propuesta del Primer Jefe del constitucionalismo.

Y como fórmula para intentar conjugarlos, un Ejecutivo fuerte por la fuente misma de su elección. Edulcorando la acción del Constituyente de 57, Carranza aseguraba que “conci-

bieron bien al Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley”, pero, se lamentaba, “restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales”.

Por ello, la elección directa junto con la no reelección —bandera originaria del maderismo— deberían ser consagrados como principios y normas por el Congreso Constituyente. “Si se designa al presidente directamente por el pueblo... el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra las tentativas de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.”

La iniciativa de la no reelección, por otra parte, ni siquiera fue argumentada por Carranza. Era parte del sentido común y del compromiso original de los revolucionarios.

Luego de su argumentación a favor de un régimen con presidente fuerte, descalificó a un eventual sistema parlamentario.

¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario?... quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete”... se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.

Carranza afirmaba que el parlamentarismo en Inglaterra o España se explicaba “por el antiguo poder absoluto de los reyes”, “pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil”.

Por otra parte, el régimen parlamentario suponía “forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales”. Dada la inexistencia de esas condiciones, Carranza reforzaba su argumentación a favor de un régimen presidencial.

Tomaba como ejemplo a los Estados Unidos, las experiencias desafortunadas latinoamericanas, e insistía en su propuesta original. Dentro de ella, se pronunciaba por la supresión de la Vicepresidencia y establecía un nuevo sistema para la sustitución tanto temporal como definitiva del presidente de la República. Para él, la institución de la Vicepresidencia había tenido una “historia funesta”, ya que “en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República”. “Queriéndolo o sin pretenderlo”, el vicepresidente “quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República.”

Carranza planteó que en caso de falta temporal o definitiva del presidente, fuera el Congreso de la Unión el que nombrara sustituto. Dado que acudir al expediente de contar con un presidente de relevo previamente establecido —vicepresidente o alguno de los miembros del gabinete— causaba más problemas de los que solucionaba. Dos razones más ofreció para ello, una enunciada en términos negativos y otra en términos positivos: “Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos” (sin duda una argumentación que exhibe algunos de los resortes conservadores de la visión política del Primer Jefe del constitucionalismo) y “los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el

mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la República”.

Por último, Carranza hizo alusión a la necesaria “independencia del Poder Judicial”, dado que uno de los “anhelos” del “pueblo mexicano” era el de tener “tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales”. En su intervención no se extendió en esa materia, pero en su iniciativa de constitución establecía que el Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 94), cuyos ministros serían nombrados por ambas Cámaras reunidas en sesión del Congreso de la Unión, a través de escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (artículo 96). A su vez, los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte (artículo 97).

El discurso de Carranza se nutre más de la tradición liberal que de la democrática. Para él, lo fundamental es garantizar las libertades individuales y establecer con claridad los límites de la acción estatal; y en un segundo plano quedan los asuntos de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Al colocar en el centro de sus preocupaciones las garantías básicas de todo ciudadano y al contraponerlas con el ejercicio del poder, Carranza reitera la necesidad de preservar una serie de libertades individuales como punto de partida en la construcción de la normatividad estatal. Con ello vuelve a plasmar en la Constitución buena parte de los derechos individuales forjados por la tradición liberal.



LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Los diputados constituyentes que debían discutir y aprobar la iniciativa presentada por Venustiano Carranza se consideraban a sí mismos como liberales. A pesar de sus enormes diferencias, las cuales quedaron plasmadas en los debates del propio Congreso, la inmensa mayoría de ellos utilizó los adjetivos “revolucionario” y “liberal” como si se trataran de auténticas condecoraciones. Por ello, y porque así se encontraban consagradas en la Constitución de 1857 y en el proyecto de Carranza, las sesiones de discusión se iniciaron con los primeros artículos del nuevo ordenamiento, “de las garantías individuales”.

Todos deseaban fortalecer las libertades individuales, pero desde el inicio fue claro que esa pretensión, sin restricciones, chocaba con otras aspiraciones. El caso más sobresaliente fue el de la libertad de enseñanza que de inmediato suscitó algunas de las discusiones más acaloradas y significativas. De hecho, se estableció una tensión permanente entre los defensores de la libertad individual irrestricta —o casi— y quienes estaban dispuestos a subordinarla, en algún grado, al cumplimiento de objetivos que les parecían superiores.

El proyecto de Carranza dictaba que “En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esa Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.¹ Con la modificación de “Estados Unidos Mexicanos” por “República Mexicana” (producto de un debate donde se asumió, en forma más bien retórica, que la pretensión federalista estaba mejor planteada bajo la denominación de Estados Unidos), el texto de Carranza fue aprobado por el Congreso. La Comisión encargada de revisarlo —junto con la mayoría de los otros artículos similares— estuvo integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Múgica (Michoacán), Alberto Román (Veracruz), Luis G. Monzón (Sonora), Enrique Recio (Yucatán) y Enrique Colunga (Guanajuato). En su dictamen consideró que dicho artículo

contiene los principios capitales cuya enumeración debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales. El primero de esos principios es que la autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales de todos los habitantes de la República. El segundo, es que no debe restringirse ni modificarse la protección concedida a esos derechos, sino con arreglo a la misma Constitución.²

Se trata de una típica lectura liberal, donde los derechos ciudadanos preceden a otras consideraciones, y que incluso asume como propia la noción de “derechos naturales” tan propia del iusnaturalismo.

Si se le compara con el artículo que abre la Constitución del 57, se puede apreciar que la noción de “garantías individuales”

¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, t. I, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 341.

² *Ibid.*, pp. 365-366.

es heredera de la de “derechos humanos”, utilizándose ambas como sinónimos. Los constituyentes del XIX inician su constitución con el siguiente mandato: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales...”³ De esa manera, el capítulo de los derechos del hombre se convierte en el de las garantías individuales.

Varias de las disposiciones constitucionales en esa materia prácticamente fueron aprobadas sin mayor discusión, puesto que existía un consenso básico en la asamblea. No obstante, otras suscitaron acalorados debates. Nos referiremos, en un inicio, a las primeras.

La prohibición de la esclavitud y la inmediata recuperación de la libertad de los esclavos de otros países que pisaran suelo mexicano, consagradas en el artículo 22, es una calca de la disposición del 57, y fue aprobada sin discusión por unanimidad de 177 votos.⁴

La libertad de expresión limitada solamente por los ataques a la moral, los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público, de la que habla el artículo 6º es idéntica a la del 57 y fue aprobada con un solo voto en contra.⁵

El derecho de petición realizado en forma escrita, “de manera pacífica y respetuosa”, y la obligación de la autoridad de “acordar” en forma escrita al respecto y hacérselo conocer al peticionario, también fue copiado de la Constitución del 57 y aprobado sin discutir con sólo dos votos en contra.⁶

La libertad de poseer y portar armas se refrendó en el artículo 10 tal y como en la del 57, pero ahora quedó sujeta “a los reglamentos de policía y se prohibió a los particulares usar la misma clase de armas que el ejército, armada y guardia nacional” (dictamen).⁷

³ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM (República liberal. Obras Fundamentales), p. 3.

⁴ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 429.

⁵ *Ibid.*, p. 493.

⁶ *Ibid.*, p. 497.

⁷ *Ibid.*, p. 555.

La libertad de tránsito, para salir y entrar del país y moverse con entera libertad en su interior, también fue retomada de la Constitución del 57, y sobre todo del artículo 11 reformado en 1908, donde se establecía que “el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República”.⁸

El no otorgamiento de títulos nobiliarios, su no reconocimiento y la inexistencia de “prerrogativas y honores hereditarios”, extraído de la normatividad del 57 (artículo 12), junto con los dos anteriores, fue aprobado por unanimidad.⁹

A la no retroactividad de la ley, establecida en la del 57 (artículo 14), se le agregaron otras disposiciones como la relativa a que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio...”, las penas sólo pueden ser aplicadas si están “decretadas por una ley exactamente aplicable al delito”.¹⁰

Extraídas también de la Constitución del 57 (artículo 15), quedaron consagradas la prohibición de celebrar tratados de extradición de reos políticos y esclavos,¹¹ y la de apresar a alguien “por deudas de carácter puramente civil”; igualmente la justicia sería gratuita y por ello se prohibían también las “costas judiciales”.¹² Los artículos 14, 15 y 17 fueron aprobados por unanimidad.¹³

“El artículo 19 del proyecto de Constitución es idéntico, sustancialmente, al de la Constitución de 1857”, dice el diccionario, y se refiere a las garantías del detenido. No se permite la detención por más de tres días si no existe auto de formal

⁸ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 152.

⁹ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 556.

¹⁰ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 168 y *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 593.

¹¹ *Ibid.*, p. 172 e *ibid.*, pp. 593-594.

¹² *Ibid.*, p. 185 e *ibid.*, p. 594.

¹³ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 594.

prisión, y queda prohibido todo maltrato, molestia, gabela o contribución. También fue aprobado por unanimidad.¹⁴

Inspirados e incluso copiados de la Constitución del 57, fueron aprobados por unanimidad y sin discusión los artículos 23 (corresponde al 24 de la del 57), 25 y 26. En el primero se asienta que ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias y que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. En el 25, la inviolabilidad de la correspondencia. Y en el 26, que en tiempos de paz ningún militar puede exigir a un particular alojamiento, bagaje “ni otro servicio personal”.

Pero ninguna libertad o derecho es irrestricto, y las propias garantías consagradas en los artículos anteriores podían suspenderse. La posibilidad de suspender las garantías individuales, al igual que en la del 57, quedó apuntada en el artículo 29, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública”. “Solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación...”¹⁵

En las anteriores disposiciones se fraguó un consenso casi absoluto, pero en otras, afloraron las diferencias, y en ellas se pueden apreciar con mayor claridad las intenciones, valores y nociones que modulaban la idea democrática de los diputados constituyentes.

LIBERTAD DE ENSEÑANZA SIN TAXATIVAS O REGULADA POR EL ESTADO

Como se sabe, uno de los debates más intensos y significativos del Constituyente de 1916-1917 fue el de la educación. En él, más allá del tema educativo, en sí importante, se expresaron

¹⁴ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 190 y *Diario de los Debates, op. cit.*, pp. 743-744.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 267-268 e *ibid.*, pp. 260-262.

con claridad concepciones diferentes sobre los límites de la libertad individual y el papel del Estado. Esa tensión entre lo que corresponde a los individuos y al Estado refleja las contradicciones entre las vetas liberal y social de los constituyentes.

La iniciativa de Carranza al respecto era más bien parca, aunque en alguna medida corregía la plana a los legisladores del 57. Decía: “Habrá plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”.¹⁶

Los constituyentes del 57 habían asentado solamente que “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir”.¹⁷ De tal suerte que los criterios de laicismo y gratuidad —inyectados por Carranza— se hacían cargo del compromiso estatal en materia de educación.

Pero a la Comisión Dictaminadora se le hizo poco, dado que pretendía sacudirse la influencia del clero en esa actividad. Puede afirmarse que la corriente que finalmente triunfó en 1916-1917, y que estuvo dispuesta a limitar la libertad de enseñanza en aras de los ideales del laicismo, paradójicamente había sido la derrotada en el Constituyente de 1856-1857.

En el siglo XIX, la enseñanza libre se observó como la posibilidad de sacudirse la tutela clerical en la educación, pero al enunciarla no se quiso ir más lejos, pensando que era suficiente crear el marco para que la educación laica compitiera con la religiosa. El constituyente Luis Fernando Soto, luego de ponderar la importancia de la libertad de enseñanza —“garantía para el desarrollo de la inteligencia”—, de la dinámica que desencadenaría (“muchas municipalidades que tienen fondos suficientes, abrirán cátedras para la educación de sus jóvenes... muchos hombres, impulsados por el amor que profesan a la ciencia, abrirán cátedras para instruir por sí mismos o por

¹⁶ *Diario de los Debates*, *op. cit.*, p. 341.

¹⁷ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 26.

medio de otros, a los jóvenes gratuitamente”), de sus virtudes civilizatorias, planteó en los siguientes términos por qué los liberales no podían coartar la libertad de la Iglesia a impartir educación: “Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dirá, ese partido (el de la Iglesia) se apodera de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia, corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndoles enemigos de las instituciones de su país...” Y replicó:

Señores, yo no temo la luz, quiero la discusión, libre, franca, espontánea, a pesar de todos los sofismas, de todas las maquinaciones de los apóstoles del obscurantismo. El gobierno debe determinar los autores para la enseñanza y eso me basta... Si la tiranía pasada procuró segar las fuentes de la ilustración... a nosotros nos toca decretar la libertad de enseñanza.¹⁸

Pero ya desde entonces no todos eran tan optimistas como Soto. Blas Balcárcel teme que la libertad de enseñanza “abra la puerta al abuso y la charlatanería”, por ello plantea la “vigilancia” en esa materia por parte del gobierno. Joaquín García Granados “se opone a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, pues teme mucho a los jesuitas y al clero, teme que en lugar de dar una educación católica, den una educación fanática. Le parece que los que enseñan deben ser antes examinados, y que el gobierno debe intervenir en señalar los autores de los cursos...”. José María Lafragua “está conforme con el fin del artículo, pero desea la vigilancia del gobierno como la garantía contra el charlatanismo”.¹⁹

Pero Soto no está solo. Lo apoyan Isidoro Olvera, Albino Aranda y José María Mata, quien al respecto dice:

Si el partido liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, sin arredrarse por el

¹⁸ *Ibid.*, pp. 26-41.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 41-44.

temor al charlatanismo, pues esto puede conducir a restablecer los gremios de artesanos y a sancionar el monopolio del trabajo. Contra el charlatanismo no hay más remedio que el buen juicio de las familias y el fallo de la opinión.²⁰

Quizá quien mejor sintetizó la tensión del debate fue Guillermo Prieto, aunque al final se inclinó hacia el lado de la libertad de enseñanza sin restricciones. Dijo:

que por algún tiempo lo alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de su inmoralidad, pero una reflexión más detenida, lo hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas, que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer un vigía para la inteligencia... y tener miedo a la libertad.²¹

Como puede apreciarse, se trata también de un conflicto entre dos ideales “positivos”: libertad de enseñanza y enseñanza científica, que no son en todo momento y lugar compatibles. Igualmente se trata de una tensión entre los principios fundadores de una teoría —el liberalismo y los de las libertades individuales— y las necesidades históricas de secularización de la vida pública, que tampoco son compatibles fácilmente.

En 1857, el artículo fue aprobado por 69 votos contra 15. Pero en 1916-1917, la mayoría se inclinó por imponerle claras taxativas al clero en materia de educación. En el dictamen firmado por Múgica, Román, Recio y Colunga, ellos se hicieron cargo de la contradicción entre libertad y vigilancia, pero optaron por la segunda, con los siguientes argumentos:

²⁰ *Ibid.*, p. 43.

²¹ *Ibid.*, pp. 46-47.

La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás, y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa... contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a reproducir cierta deformación de su espíritu..., en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

El razonamiento de los dictaminadores decía: “el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades”, le ha otorgado preeminencia a “los intereses de la Iglesia, antes que a los intereses de la patria”, y “los medios de que se ha servido” son los de “apoderarse de las conciencias” por medio de la educación. Pero

a medida que una sociedad adelante en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la Iglesia y del Estado, no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades... La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado... [por ello] debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria.

De esa manera, la redacción que proponía la Comisión Dictaminadora decía:

Habrá libertad de enseñanza; 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, ministro de algún culto o persona perteneciente a una asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias

particulares, sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.²²

Así llegó lo que Múgica consideraría “el momento más solemne de la Revolución”, el debate sobre la educación, donde se definiría “nada menos que el porvenir de la patria, el porvenir de nuestra juventud”.²³

Luis Manuel Rojas, apoyándose en la iniciativa de Carranza, intentó que el Congreso no avalara la propuesta de la Comisión. Y planteó el debate en términos de quienes deseaban un “código netamente liberal, tolerante, progresista, moderno... (y quienes quieren aprobar una normatividad) imprudente e inoportunamente jacobina, y por consiguiente reaccionaria”. Para Rojas de la nueva ley podía “salir la paz o la guerra”. Hizo una larga reconstrucción histórica del litigio para rastrear las raíces del mismo, y probar —según él— que ya no era necesaria en México una legislación jacobina. Dijo:

los políticos de los países católicos tienen mucha razón para ser jacobinos, hasta cierto punto, pues ese jacobinismo debe ser más o menos efectivo y más o menos radical, según el predominio que conserve la Iglesia católica en el espíritu público y los elementos que tenga allí para mantenerlos. Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la Iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no será disculpable el Jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3º después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y el Estado.²⁴

²² *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 367.

²³ *Ibid.*, p. 434.

²⁴ *Ibid.*, p. 436.

Contra el dictamen también se pronunció el diputado Cravioto, y lo acusó de “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible” y otros adjetivos. Para él, la propuesta del nuevo artículo no “aplastaba al fraile”, “lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano”, porque la libertad de enseñanza “es un derivado directo de la libertad de opinión... que es... la más trascendental de todas las libertades del hombre”. Para Cravioto la libertad de enseñanza no podía coartarse, porque además era una de las prerrogativas que los padres tenían respecto a sus hijos. Acusó a la Comisión de “acoger” en un principio la libertad de enseñanza, solamente para descargar sobre ella “los más tajantes mandobles de jacobinismo”. “El fanatismo —dijo— no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento.”²⁵

Jesús López Lira, por su parte, subió a la tribuna para defender el dictamen. Acusó al “partido católico” de, ahora sí, defender las garantías de la Constitución de 1857, intentando asentar su punto de vista en la historicidad del debate. Para él, el criterio liberal “ha evolucionado” y lo ejemplificó con el caso del trabajo: el moderno concepto sobre las leyes del trabajo “trata de proteger precisamente al trabajador y le pone la taxativa de que no tiene derecho de disponer de sus fuerzas, si no que éstas deben emplearse en determinadas horas del día fijando una jornada máxima de trabajo y fijando también con toda justicia el salario mínimo”. Es decir, para López Lira el “dejar hacer y dejar pasar” propios del liberalismo original estaba superado por el pensamiento liberal. Se preguntaba: ¿cualquiera tiene derecho a enseñar?, y se contestaba: “No... tenemos derecho de enseñar pero las verdades conquistadas, los hechos positivos, los conocimientos comprobados...”²⁶

²⁵ *Ibid.*, pp. 446-450.

²⁶ *Ibid.*, pp. 451-452.

El diputado Macías, que por cierto había colaborado con el Primer Jefe en la redacción del proyecto de constitución, habló en extenso. Realizó una larga exposición histórica, y apoyándose en la conducta de los legisladores del 57, señaló que aquel Congreso “tuvo la sensatez de no venir a decir que sus contrarios, vencidos los opresores de tantos siglos, no tendrían los mismos derechos que ellos; el derecho consagrado para un mexicano se consagró para todos...”. Y señalaba que ahora, “en el momento de reconstruir la República”, el dictamen nos dice que “declaremos que no hay enseñanza libre; que es necesario guillotinar ese derecho”. No sin recurrir a los golpes teatrales, Macías llevó el argumento de la Comisión hasta el extremo: según él, con la argumentación de los dictaminadores se podría decir:

que la prensa debe guillotinarsse porque va a enseñar doctrinas enteramente subversivas; a renglón seguido nos dirá que es peligroso porque la figura repugnante del fraile... seguirá sacando su cabeza de Mefistófeles y con el mismo derecho vendrá a decirnos que es preciso quitar al pueblo todas sus libertades y entonces la comisión nos hablará el lenguaje de Huerta, cuando decía: que es preciso salvar al pueblo cueste lo que cueste, quitando todas las libertades.²⁷

La sesión se interrumpió y el debate siguió en la próxima reunión. Los argumentos se repitieron. Román Rosas y Reyes clamó: “ayudadme a destruir esas escuelas católicas, en donde se sentencia temprano a la niñez a llevar una vida de degradación, de dudas, de obscurantismo, de miseria moral”. Pedro A. Chapa hizo público su asombro ante la “proposición de sustituir un artículo eminentemente liberal que contiene un derecho individual consagrado en todo el orbe civilizado y sustituirlo quiere por una fórmula mezquina que entraña el monopolio de las conciencias”. En nombre del “liberalismo puro”, Chapa se opuso “al infame control que se pretende dar al Estado para

²⁷ *Ibid.*, pp. 453-454.

que él dicte arbitrariamente lo que sólo puede enseñarse y sólo puede aprenderse”. Preveía que “contra esa Constitución sectaria y para unos cuantos, se levantaría una nueva revolución que llevaría por bandera la grandiosa carta magna de 57”. Palavicini, en el mismo sentido, planteó: “si vamos a conservar en el título primero de la Constitución las garantías individuales o si vamos a derogarlas”. No le parecía siquiera lógica la propuesta, y señalaba que “no solamente (hay que) desfanatizar a México; hay también que cuidar en no fanatizarlo de otro modo”. Su propuesta: aceptar la iniciativa de Carranza y agregarle que la educación en las escuelas particulares debía ser laica. Además se pronunció en contra de la prohibición de que los miembros de una corporación religiosa pudiesen impartir clases.²⁸

Música, que formaba parte de los dictaminadores, estuvo de acuerdo en quitar la prohibición que le resultaba injusta a Palavicini y planteó que la Comisión la retiraría, pero refrendó su convicción de que no se le podía entregar al clero los derechos de los hombres, “la conciencia del niño, la conciencia inerme del adolescente”.²⁹

La discusión se trasladó para otro día y la Comisión presentó un nuevo dictamen. Ahora, en vez de señalar que “habrá libertad de enseñanza”, se decía “la enseñanza es libre”. Se suprimía el enunciado que prohibía a “las personas pertenecientes a asociación semejante” —refiriéndose a la Iglesia— “establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”. Aunque se mantenía esa misma prohibición para las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos. Se excluía también la prohibición de impartir enseñanza, tal como lo demandara Palavicini. Se hablaba ahora de “vigilancia oficial”, en vez de “vigilancia del gobierno”. Y quedaba fuera de la nueva redacción la idea de que la enseñanza primaria sería obligatoria.³⁰

²⁸ *Ibid.*, pp. 466-484.

²⁹ *Ibid.*, pp. 485-487.

³⁰ *Ibid.*, p. 499.

La nueva redacción tampoco dejó satisfechos a sus impugnadores y el debate se reeditó. Llegado el momento de la votación el nuevo artículo fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra. La redacción definitiva fue la siguiente:

Artículo 3. 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 ningún culto podrá 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.³¹

LIBERTADES ABSOLUTAS CONTRA NECESIDADES SOCIALES

La tensión entre una concepción liberal “pura” y algunas necesidades políticas y sociales estuvo presente en más de una discusión. Quienes mantenían la necesidad del imperio irrestricto de las libertades, en ocasiones no se hacían cargo de las consecuencias de ese ejercicio, en una sociedad profundamente desigual, donde realmente no todos pueden hacer uso de esas libertades. Quienes por otra parte asumían la necesidad de acotar las libertades, en aras de resolver diversos problemas sociales, en ocasiones llevaron sus pretensiones hasta extremos que en efecto erosionaban alguna de las garantías fundamentales. Se trata, por otro lado, no de una tensión inventada por los constituyentes, sino de una contradicción que emerge de la sociedad y sus necesidades y que se resuelve según se ponga el acento en uno u otro aspecto.

³¹ *Ibid.*, p. 530.

La discusión de los otros artículos que componen el capítulo de las garantías individuales puede ejemplificar lo antes dicho.

En el primer dictamen sobre el artículo 4° que debía consagrar la libertad de profesiones, tal y como se encontraba ya en la Constitución de 1857,³² se introdujo la prohibición “del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juegos de azar”,³³ por sus “perniciosos efectos” (dictamen). No obstante, el día programado para su discusión, los dictaminadores decidieron retirarlo “deseando no perder el tiempo inútilmente”.³⁴

Cuando varios días después se presentó el dictamen definitivo, ya se había suprimido la pretensión de prohibir el comercio de bebidas embriagantes y la de casas de juegos de azar. La Comisión, decía en su nuevo dictamen, “no renuncia a su propósito de estudiar las medidas eficaces para abatir los vicios de la embriaguez y el juego, sino que se reserva estudiar el lugar más adecuado en que deben consignarse”. Enrique Colunga, miembro de la Comisión, fue más explícito: “no es en la sección de garantías individuales donde debe ponerse esta prohibición, sino en la relativa a facultades del Congreso”.³⁵

Pero algunos constituyentes no estuvieron de acuerdo e insistieron en la prohibición original. Federico E. Ibarra retomó la lógica de la discusión y virrió los argumentos que ahora se daban para el artículo 4°. Dijo: “Con motivo del artículo 3°, el licenciado Rojas y el señor ingeniero Palavicini dijeron que las garantías individuales son restricciones que se ponen al poder público en favor de los individuos y que, por tanto, las restricciones a la iglesia o a los individuos no deben ir en el título de las garantías individuales”. Pero como recordaba ahora Ibarra, esos argumentos no habían sido atendidos, y según él con razón. “En el título de las garantías individuales se

³² Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 49.

³³ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 369.

³⁴ *Ibid.*, p. 495.

³⁵ *Ibid.*, p. 541.

determinan cuáles son los derechos del hombre que garantiza la Constitución; que esos derechos se determinan permanentemente definiendo el principio más o menos general, y luego vienen las limitaciones correspondientes, porque no hay libertades absolutas.”³⁶

Puede decirse que en la última frase de Ibarra se sintetiza el núcleo duro de la discusión libertades absolutas o moduladas por las necesidades sociales. Hay que señalar que al final el Congreso aprobó el dictamen de la Comisión por 145 votos contra 7. Se refrendó la libertad de profesión, la cual solamente podría ser impedida por resolución judicial o gubernativa. Igualmente se dejó a la decisión de los congresos estatales la definición “de las profesiones que necesitan título para su ejercicio”.³⁷ No se prohibió el comercio de bebidas embriagantes, ni las casas de juego; aunque luego un grupo grande de diputados intentó de nuevo incluir esa disposición en otro título de la llamada Carta Magna, con resultados similares.

Por su parte, la discusión del artículo 5º mostró con toda claridad cómo un tema particular —la libertad del trabajo—, tratado bajo el lente liberal, evolucionaba hasta erigir una concepción distinta del mismo.

El dictamen que originalmente se presentó a la asamblea no pudo mantenerse exclusivamente en el horizonte planteado por los constituyentes del 57: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y su pleno consentimiento...”, y reformado en 1898, para establecer la obligatoriedad del servicio de las armas y la obligatoriedad y gratuidad de las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado. En esa misma reforma se estableció la prohibición de las “órdenes monásticas”.³⁸ Los dictaminadores de 1916-1917 sólo dejaron como gratuitas las funciones electorales e introdujeron dos innovaciones: “Prohibir el convenio en el que el

³⁶ *Ibid.*, p. 543.

³⁷ *Ibid.*, p. 551.

³⁸ Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 63-64.

hombre renuncia, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio” y “limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo”.³⁹ Hasta ahí un debate que intenta garantizar una libertad —la de trabajo— y al mismo tiempo la acota siguiendo distintos criterios. No obstante, los dictaminadores abrieron un horizonte de problemas que desembocaría en el derecho laboral tal y como hoy lo conocemos, dando origen al artículo 123.⁴⁰

En el mismo dictamen, retomando una iniciativa de Aguilar, Jara y Góngora, se establecía la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas, un día obligatorio de descanso semanal y la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños.⁴¹

Pero quizá resultaba más significativo lo que la Comisión no retomaba, y proponía discutir una vez que se vieran las facultades del Congreso: la “igualdad de salario en igualdad de trabajo, el derecho a indemnizaciones por accidentes en el trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje”.⁴²

La discusión fue complicada porque abría un campo hasta entonces intocado en el nivel constitucional, y porque además se mezclaron iniciativas como la de imponer a todos los abogados la obligación de prestar sus servicios en el ramo judicial, fruto de un estudio presentado por Aquiles Elorduy. Se tejieron tanto argumentos de forma (“la jornada de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas al Santo Cristo”: Lizardi), como de contenido, extendiéndose los debates por varios días. Luego de tres sesiones, Froylán C. Manjarrez presentó una propuesta para salir del pantano.

³⁹ *Diario de los Debates, op. cit.*, pp. 395-396.

⁴⁰ Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, 1984.

⁴¹ *Diario de los Debates, op. cit.*, pp. 396-397.

⁴² *Ibid.*, p. 674.

Por escrito decía: “Cada uno de los oradores, en su mayoría, ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones, nuevos aditamentos que redunden en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que no tenemos precedente y que, por tanto, merece toda nuestra atención y todo nuestro esmero”.

Y dado que aún “nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones al trabajo, nada se ha resuelto sobre las limitaciones a las ganancias de los capitalistas, nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea”, planteó la necesidad de “que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo”.⁴³ La asamblea aceptó la propuesta, la Comisión retiró su dictamen, y se acordó volverlo a discutir cuando se presentara conjuntamente con el nuevo capítulo sobre el trabajo. Eso sucedía el 28 de diciembre de 1916. El 23 de enero de 1917 se dio lectura a los dictámenes nuevos del artículo 5° y de una de las innovaciones mayores del Constituyente, el 123.⁴⁴

En su versión definitiva el artículo 5° refrendaba la prohibición de obligar a alguien a prestar trabajos personales, se establecía la obligatoriedad del servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales. Se mantenía la prohibición de las órdenes monásticas, se añadía la prohibición de los convenios “donde el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”. Los contratos de trabajo sólo podían extenderse por un año, y el incumplimiento por parte del trabajador sólo lo hacía incurrir en responsabilidad civil.⁴⁵ No obstante, lo más relevante fue que se abrió el

⁴³ *Ibid.*, p. 737.

⁴⁴ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, pp. 602-606.

⁴⁵ *Ibid.*, p. VI.

camino para la edificación de un nuevo tipo de derecho social: el derecho del trabajo.

El resto de las garantías individuales se resolvieron de la siguiente manera. El artículo 7, que desde la Constitución de 1857 estableció la libertad de escribir y publicar, prohibiendo la censura previa, y estableciendo como límites “el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”, había introducido una disposición particular: que “los delitos de imprenta serán juzgados por un juzgado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena”. Esa disposición fue modificada en 1883 para establecer que los delitos de imprenta serían juzgados por los tribunales competentes de la federación o los estados conforme a su legislación penal.⁴⁶

Los constituyentes de 1916-1917 mantuvieron prácticamente intocada la primera parte de la redacción de la Constitución del 57, garantizando la libertad de escribir y publicar, pero la Comisión Dictaminadora pretendió introducir tres innovaciones: “Todos los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por un jurado popular”, “en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito” y “las leyes orgánicas deberán prever que en las denuncias por delitos de imprenta no se encarcelará a los empleados de los establecimientos”.⁴⁷

Se trataba de adiciones que intentaban poner un dique contra el acoso de la autoridad hacia los periodistas y las empresas editoras. Sin embargo, diversas voces inmediatamente se escucharon en contra de establecer “privilegios” para los periodistas —Calderón, Ramírez Villarreal—,⁴⁸ de tal suerte que el Constituyente aprobó las otras dos adiciones, pero desechó la pretensión de que los periodistas fueran juzgados de manera especial, a través de jurados populares.⁴⁹

⁴⁶ Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 97-98.

⁴⁷ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 578.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 582-586.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 591.

En ese debate estuvo presente otra tensión que vale la pena subrayar: la universalidad de las normas contra las eventuales excepciones. Con relación a las transgresiones a la libertad de imprenta se estableció que éstas debían ser juzgadas como la reforma del 83 ya lo había establecido, a través de los juzgados regulares.

La Constitución de 1857 garantizó los derechos de asociación y reunión —artículo 9º—⁵⁰ pero en el proyecto de Carranza se establecía que podían ser consideradas ilegales las reuniones, y por ello disueltas “inmediatamente por la autoridad”, por varias causas: a) “cuando en ellas se cometieran desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público”, b) “por amenazas a cometer atentados”, c) “cuando se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes”, d) “cuando se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares”, e) “cuando hubiere en ellas individuos armados”.⁵¹

No obstante, la Comisión Dictaminadora consideró que la enumeración restrictiva que sugería el Primer Jefe era inadecuada para quedar plasmada en la Constitución. Su argumentación fue la siguiente:

Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados, es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito (como lo marcaba desde antes la Constitución del 57), en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 9º. Por lo mismo nos parece inútil la enumeración precedente; pero, además, parécenos peligrosa, porque proporciona a una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal. Rarísima vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver arbitrariamente. No quedará en este caso a los ciudadanos más que el derecho de exigir la

⁵⁰ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 148.

⁵¹ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, pp. 341-342.

responsabilidad por el abuso... Por tanto proponemos se substituya aquélla por la locución constitucional primitiva, la de 1857...⁵²

La mayoría de los oradores que hicieron uso de la palabra apoyaron a la Comisión, pero en un nuevo contexto apareció la dicotomía entre libertad en términos absolutos o las causales para restringirla. El diputado Fajardo intentó en este debate equiparar los problemas de la libertad de enseñanza y de asociación. Dijo:

Yo fui uno de los que votaron por el artículo 3° del proyecto del Primer Jefe, es decir, yo fui uno de los que tuvieron el honor de votar por el artículo 3° estableciendo la libertad de enseñanza... Ahora vengo a levantar mi voz también... por el artículo que propone la comisión. Creo que este es el último reducto en el que queda aislada en estos momentos la libertad. La hemos decapitado en el artículo 3° diciendo que no habrá libertad de enseñanza... y ahora nos toca también juzgar si somos por fin libres o no de asociarnos políticamente para juzgar al gobierno, para juzgar a la sociedad, para tratar los asuntos sociales, políticos y religiosos...⁵³

Múgica contestó a Fajardo, pero lo cierto es que la nueva discusión reeditó en otros términos el problema de las libertades individuales y públicas, que nunca son irrestrictas, sino que están acotadas por distintas consideraciones. Al final, el Congreso aprobó la propuesta de la Comisión Dictaminadora por 123 votos contra 26.⁵⁴

Ni tribunales especiales ni leyes privativas estableció la Constitución de 57 y fue retomado por la de 1916-1917, dejando ambas en pie sólo el fuero militar.⁵⁵

El dictamen del artículo 13 decía:

⁵² *Ibid.*, p. 599.

⁵³ *Ibid.*, p. 609.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 617.

⁵⁵ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 165 y *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, pp. 163-164.

El principio de la igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que implican privilegios de clases... Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, es la naturaleza misma de la institución del Ejército. Estando constituido éste para sostener a las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener su disciplina, que es su fuerza...⁵⁶

Múgica intentó disolver ese “privilegio” al que consideraba “un resquicio histórico del militarismo”, dejándolo en todo caso “para los delitos y faltas contra la disciplina militar cuando la nación se encuentre en estado de guerra o cuando el Ejército se halle en campaña”.⁵⁷ No obstante, luego de la discusión, la propuesta del Primer Jefe y de los dictaminadores se aprobó por 122 votos contra 61. El fuero militar se mantuvo como excepción a la regla que prohíbe los tribunales y leyes específicos.⁵⁸

El artículo 16 desató largas y complicadas polémicas. La Constitución de 1857 garantizaba que:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *in fraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.⁵⁹

El proyecto de Carranza resultaba menos ambiguo, puesto que no se podían librar órdenes de arresto “sino por la autoridad judicial y siempre que se haya presentado acusación por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal, y que esté, además, apo-

⁵⁶ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, pp. 163-164.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 164-165.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 220.

⁵⁹ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 174.

yada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que probaren la responsabilidad”. Mantenía la idea de que cualquier persona podía realizar el arresto en casos de “flagrante delito”, y estaba igualmente obligada a remitirlos, sin demora, a la autoridad inmediata.

Si bien, en principio, la facultad para arrestar a alguna persona parecía exclusiva de la autoridad judicial, la iniciativa de Carranza incluía una salvedad: “Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar... la detención de un acusado”, obligándola inmediatamente a presentarlo ante la autoridad judicial.

La iniciativa original reglamentaba también las órdenes de cateo y las “visitas domiciliarias” que la autoridad administrativa podía realizar “para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía”. La misma autoridad podía “también exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales”.⁶⁰

La Comisión Dictaminadora consideró la propuesta de Carranza como “más liberal y más exacta” que los enunciados del 57. Pero consideró necesario hacerle algunas modificaciones. La orden de arresto debía hacerse por escrito, y en ella debería quedar expresado el motivo y el fundamento legal que permitían su dictado. Cuando el hecho imputado tuviese pena alternativa a la pecuniaria o la corporal, la aprehensión debía sustituirse por “la simple citación”. Juzgaban “peligroso” otorgar a las autoridades administrativas la facultad de “ordenar aprehensiones aun en casos urgentes”. Proponían que explícitamente se señalara la “inviolabilidad del domicilio” y la prohibición de cateos por parte de las autoridades administrativas.⁶¹ Como puede observarse, la Comisión Dictaminadora deseaba otorgar más garantías a las personas y fortalecer el dique contra los abusos de autoridad.

⁶⁰ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 342.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 619-620.

Luego de una primera discusión, la Comisión Dictaminadora retiró su propuesta inicial, y varios días después la presentó con tres modificaciones producto del debate anterior: 1) sustituía la palabra *aprehendido* por *arrestado* por ser la última “más específica”, 2) se reintroducía la posibilidad de que una autoridad administrativa realizara arrestos urgentes como lo establecía la iniciativa de Carranza, sólo que ésta debía ser “la primera autoridad municipal del lugar”, y 3) establecía la facultad exclusiva de la autoridad judicial para realizar cateos.⁶²

Sin embargo, a la asamblea no le resultó satisfactoria la nueva redacción y votó en su contra 68 a 56.⁶³ No obstante, las objeciones eran cruzadas y no se podía conformar con ellas un cuerpo absolutamente coherente. Por ello, la Comisión Dictaminadora citó a todos los abogados que figuraban en el Congreso, para consultar con ellos. Al final, se resolvió retomar como encabezado del artículo el mismo de 1857: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio...” Igualmente se establecía que “solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa... decretar la detención de un acusado...”; los testigos en caso de cateo debían ser propuestos por el dueño del lugar cateado, y las autoridades administrativas que realizaran “visitas domiciliarias” debían “sujetarse a las disposiciones de las leyes reglamentarias”.⁶⁴ Con esa orientación el artículo fue aprobado finalmente por 147 votos a favor y 12 en contra.⁶⁵

Ligado con el anterior, el artículo 18 fue precisando sus contornos en sucesivas sesiones. En el Congreso de 1856-1857 había sido aprobada por unanimidad la siguiente redacción: “Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad

⁶² *Ibid.*, p. 696.

⁶³ *Ibid.*, t. II, p. 28.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 225-226.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 261.

bajo fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquier otra ministración de dinero”.⁶⁶

Carranza también establecía en su proyecto la prisión para delitos que merecieran “pena alternativa de pecuniaria y corporal”. No obstante, planteaba una modalidad interesante: “El lugar de prevención o de prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destine para la extinción de las penas”. Y agregaba: “Toda pena de más de dos años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal. Debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieren en dichos establecimientos”.⁶⁷ De hecho Carranza proponía un sistema de prisiones federales con cargo a las finanzas de los estados de la República.

Esto último fue desechado por la Comisión Dictaminadora que aceptó la primera parte de la propuesta de Carranza. Para la Comisión, los estados debían establecer “el régimen penitenciario” —no la federación— y agregaba: “sobre la base del trabajo como medio de regeneración del delincuente”.⁶⁸

Ese dictamen fue impugnado por dos razones: a) la subsistencia de la prisión preventiva “en los casos en que un delito tenga señalada pena alternativa de pecuniaria o corporal”, y b) por la pretensión de que cada estado estableciera su régimen penitenciario.⁶⁹ Así, en el segundo dictamen se retomaba la idea del Constituyente del 57 en el sentido de que la prisión preventiva sólo se aplicaría “por delito que merezca pena corporal”, y con relación a los regímenes penitenciarios se optó por una redacción más “liberal y democrática”, dejando “en completa libertad a los estados para adoptar el sistema penal que les convenga”. La redacción del artículo 18 decía en esa parte: “Los gobiernos de la federación y de los estados orga-

⁶⁶ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 189.

⁶⁷ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, pp. 342-343.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 643.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 695.

nizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.⁷⁰ De esa manera se aprobó el artículo por 155 votos a favor y 37 en contra.⁷¹

Los artículos 20, 21 y 22 establecían las garantías de todo acusado, la imposición de penas por parte de la autoridad judicial y la prohibición de las penas de mutilación, azotes, marcas, infamias, tormentos, etc. En los tres casos se seguía la lógica —y aun el texto— de la Constitución del 57, con algunas variantes.

En 1857 se establecieron, como garantías de todo acusado:

que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere, que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, que se le caree con los testigos que depongan en su contra, que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso para preparar sus descargos, que se le oiga en defensa por él o por personas de su confianza o por ambos...

En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.⁷²

Carranza, por su parte, enumeraba diez garantías para el acusado: a) fianza, b) “no podrá ser compelido a declarar en su contra” quedando prohibida la incomunicación, c) saber, en audiencia pública, dentro de cuarenta y ocho horas, la causa de su acusación y el nombre de su acusador, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria, d) posibilidad de careos, e) presentación de testigos y pruebas, f) juicio en audiencia pública por juez o jurado de ciudadanos, g) le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa, h) será juzgado antes de cuatro meses o un año dependiendo de la falta, i) de defensa a través de él mismo, la persona que él designe o defensor de oficio, y j) no se podrá prolongar la prisión o detención por

⁷⁰ *Ibid.*, p. 696.

⁷¹ *Ibid.*, t. II, p. 56.

⁷² Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 191.

falta de pago de honorarios.⁷³ Esa iniciativa quedó plasmada en la nueva Constitución.⁷⁴

El artículo 21, sin embargo, desencadenó una discusión interesante. La Constitución del 57 había establecido que la aplicación de las penas era una facultad exclusiva de la autoridad judicial. “La [autoridad] política o administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.”⁷⁵

La primera disposición la retomó el proyecto presentado por Carranza —“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”—, pero agregaba: “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”. La incorporación en el texto constitucional del ministerio público y la policía judicial, que no dependerían de los jueces, era una de las innovaciones que más había ponderado el propio Carranza en su discurso inaugural.⁷⁶

El debate en torno al ministerio público y la policía judicial, así como la línea directa de su dependencia, se colocó en el centro del litigio. La discusión no estuvo exenta de malentendidos, de redacciones varias, pero al final, la Constitución refrendó la capacidad exclusiva de la autoridad judicial para imponer penas. Sólo que para evitar equívocos el Congreso aprobó después de ello una redacción distinta a la que proponía Carranza. Decía: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y el mando inmediato de aquél”. Las autoridades administrativas quedaban facultadas para imponer castigos por infracciones a “los reglamentos gubernativos y de Policía”, los cuales no podían ser sino multas o arrestos hasta por 36 horas.

⁷³ *Diario de los Debates*, op. cit., t. I, p. 343.

⁷⁴ *Ibid.*, t. II, p. VIII.

⁷⁵ Francisco Zarco, op. cit., p. 232.

⁷⁶ *Diario de los Debates*, op. cit., t. I, p. 343.

Sólo si el infractor no pagaba la multa entonces se le podía arrestar hasta por 15 días.

La idea de un trato desigual a los desiguales permeó ese artículo, y los constituyentes establecieron que “si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”,⁷⁷ con lo cual de nuevo la igualdad en abstracto era modulada por la necesidad de reconocer profundas desigualdades en la realidad, las cuales gravitaban sobre la igualdad “formal”.

El artículo 22, desde 1857, había prohibido “las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales”.⁷⁸

Carranza en su iniciativa reprodujo palabra por palabra el texto de 1857, pero agregó dos párrafos:

- 1) No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas.
- 2) Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata, al violador y a los reos de delitos graves del orden militar.⁷⁹

Debe señalarse que salvo una intervención, la de Rafael L. de los Ríos, nadie cuestionó la introducción de la pena de muerte —parecía ser parte del sentido común de la época—, pero la discusión se centró en torno a las causales que permitían su aplicación. Al final, la única de las causales presentada por Carranza

⁷⁷ *Ibid.*, t. II, p. VIII.

⁷⁸ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 232.

⁷⁹ *Diario de los Debates*, *op. cit.*, t. I, p. 344.

que no se aprobó fue la que se refiere a la violación, con argumentos que no derivaban de ninguna corriente de pensamiento más o menos coherente, sino de una serie de nociones machistas con profundas y fuertes raíces entre los constituyentes.

En otro terreno la libertad de cultos quedó consagrada en el artículo 24. Su fuente original no es la Constitución del 57, sino las Leyes de Reforma de 1860, y las Adiciones y Reformas constitucionales de 1873. Carranza fundió ambos preceptos y propuso la siguiente redacción:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de 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.⁸⁰

Los dictaminadores aceptaron la redacción de Carranza modificando sólo las palabras “Ningún acto religioso” por “Todo acto religioso”. Sólo Enrique Recio, miembro de esa misma Comisión, pretendió ir más lejos, prohibiendo a cualquier sacerdote “impartir la confesión auricular” y demandando que para ejercer el sacerdocio se requería ser casado por lo civil.⁸¹ El texto finalmente fue aprobado por 93 votos a favor por 63 en contra.

Vale la pena recordar que la libertad de cultos se abrió paso en nuestro país a través de un proceso sumamente complejo, pero que en 1916-1917 pareció estar bien asentado. Cuando en 1814 Morelos escribió sus *Sentimientos de la Nación*, su punto número dos establecía “que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra”.⁸² La Constitución de 1824 siguió la misma

⁸⁰ *Ibid.*, p. 344.

⁸¹ *Ibid.*, t. II, p. 744.

⁸² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. IV, articulado, México, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 24.

lógica al establecer en su artículo tercero: “la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La nación la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.⁸³ No será sino hasta 1856, en el artículo 15 del proyecto de constitución, cuando se intentó establecer que “no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso”, aunque inmediatamente se ponderaba que “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”.⁸⁴

Sin embargo, ni aun ese inicio de tolerancia prosperó en 1856-1857, y la constitución de ese año sólo estableció en el artículo 123 que “Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.⁸⁵ Sólo mediante las Leyes de Reforma de 1860 se asume la libertad de cultos. El artículo primero decía: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público”. Y en su artículo 11 se establecían algunas restricciones al ejercicio del culto: “Ningún acto solemne religioso podrá verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido en cada caso por la autoridad política local”.⁸⁶ Esa historia gravitó en el Constituyente de 1916-1917 para, al tiempo que se establecía la libertad de cultos, se refrendaran las limitaciones

⁸³ *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, México, 1828. Edición facsimilar, Miguel Ángel Porrúa, 1988. t. I., p. 36.

⁸⁴ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, pp. 24-26.

⁸⁵ Francisco Zarco, *op. cit.*

⁸⁶ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, pp. 24 y 26-27.

de celebrar sus ceremonias en los templos y los domicilios particulares solamente.

Por otro lado, siguiendo la veta expuesta en 1857, el artículo 28 prohibía los monopolios, exceptuando solamente algunas actividades —acuñación de moneda, correos, telégrafos, emisión de billetes—, que controlaría el gobierno federal. Se trataba de impulsar la libre concurrencia como una más de las libertades individuales. Los constituyentes, sin embargo, para evitar confusiones, introdujeron la noción de que ni las asociaciones de los trabajadores para proteger sus intereses ni las cooperativas podían ser consideradas como monopolios.

Por último, la suspensión de las garantías que la Constitución otorgaba sólo podría realizarse “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”. Esa facultad la podía ejercer el presidente de la República “de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente”.⁸⁷ Con ello se cierra el círculo de la vigencia de las garantías que supone una situación de normalidad republicana, ya que cuando esta última se colapsa, el propio ejercicio de las garantías individuales, objetivo fundamental de los constituyentes, puede suspenderse.



⁸⁷ *Diario de los Debates*, op. cit. t. I, p. 345, y t. II, p. XI.

LA FORMA DE GOBIERNO

La idea democrática, sin embargo, puede rastrearse mejor en la discusión sobre la forma de gobierno. Si las garantías individuales ponen un límite a la acción del Estado, en la fórmula del gobierno se presentan con claridad las intenciones de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y las normas a través de las cuales se construyen y relacionan los poderes del Estado.

El Título II de la Constitución se inicia con la sección sobre “La soberanía nacional y la forma de gobierno” tal como lo hacía la Constitución del 57. El artículo 39 fue copiado de una constitución a otra y estableció que “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”.

Se trata de una noción democrática básica, piedra fundadora de la idea democrática, que establece la fuente de toda soberanía en el pueblo. En el Constituyente de 1856-1857 se cuestionaron, sin embargo, algunos puntos que no les resultaron satisfactorios a todos los diputados: a) “la vaguedad” con la que se establecía la capacidad del pueblo para modificar la

forma de gobierno, b) la propuesta de colocar la fuente de la soberanía en la nación y no en el pueblo, y c) la impugnación a consignar en una “Constitución democrática que todo poder se establece para beneficio del pueblo”, ya que resultaba innecesario.¹ No obstante, el texto del artículo quedó como hemos escrito, aprobado por una abrumadora mayoría.

En 1916-1917, sin embargo, el consenso en torno al artículo fue absoluto y resultó innecesario discutirlo. La Comisión Dictaminadora, integrada por Paulino Machorro, Heriberto Jara, Agustín Garza González, Arturo Méndez e Hilario Medina, estableció que el artículo “consagra el principio de la soberanía popular, base de todos los regímenes políticos modernos y declara como una consecuencia necesaria que todo poder público emana del pueblo y se instituye para su beneficio”. Se trataba, a decir de la Comisión, de “una de las conquistas más preciadas del espíritu humano en su lucha con los poderes opresores, principalmente de la Iglesia y los reyes”.

La Comisión asumió con claridad que el mismo concepto de *soberanía* era esencialmente histórico, y citando a Jellinek, Bodino y Rousseau, esbozó una síntesis histórica del proceso de emergencia del pueblo como la fuente de la soberanía, enfrentándose tanto a la Iglesia como a las monarquías. Luego de la Revolución Francesa, decían, “el dogma de la soberanía popular... es considerado hasta la fecha como la base esencial de los regímenes democráticos”. Debía entenderse que la soberanía es “inmutable, imprescriptible e inalienable. Siendo el pueblo el soberano, es el que se da su gobierno, elige a sus representantes, los cambia según sus intereses; en una palabra: dispone libremente de su suerte”.²

Si la soberanía reside en el pueblo y los diputados constituyentes eran la representación de ese pueblo, entonces estaban

¹ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM (República Liberal. Obras Fundamentales), 1987, pp. 310-312.

² *Diario de los Debates, del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, t. I, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. I, pp. 669-670.

capacitados para decidir que “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” (artículo 40). Se trataba, de nuevo, de una transcripción textual de la norma aprobada en 1857, en cuyos debates se precisó que los “territorios” no eran parte de la federación sino de la nación o de la República.³

Más allá de ello, resulta importante señalar que de los tres adjetivos de la República —representativa, democrática y federal—, sólo en el último consideraron necesario detenerse los dictaminadores. Presentaron al federalismo como la “bandera de los avanzados” en contra de los “retrógrados” centralistas. Y quisieron salirle al paso al argumento de que el federalismo mexicano no era más que una copia del norteamericano, ya que “la colonia de Nueva España formaba un régimen central sin entidades políticas independientes, las cuales fueron creadas por la Constitución de 1824”.

A ese argumento contestaron señalando que el régimen federal no tenía un solo origen, y que la razón “de su adopción es el estado del espíritu público en un país que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido”. Y continuaban su argumentación: “Si así fuere, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen”.⁴

Ahora bien, retomando el texto y la idea de los constituyentes de 1857, los de 1916-1917 refrendaron que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia, y por los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones

³ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 314.

⁴ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 671.

del pacto federal”.⁵ En 1856 se aprobó el mencionado artículo por unanimidad y sin discusión, y en 1916-1917 sólo hubo un voto en contra.

Se trata de un complemento natural a la idea de la república representativa, ya que la soberanía popular no puede ejercerse en forma directa, sino solamente delegada; y a la de federalismo, que supone que en el marco del pacto federal, los estados pueden constituir una normatividad propia, siempre y cuando no contravengan las disposiciones que precisamente dan forma y sentido a la unión de los estados en una federación.

Soberanía popular, república representativa, democrática y federal, lo que supone una independencia relativa de los estados, fueron nociones calçadas, en el Constituyente de 1916-1917, del de 1856-1857. Y a partir de ellas, se erigió el edificio estatal con nuevas modalidades.

Se refrendó la división de poderes —Legislativo, Ejecutivo y Judicial— y las ideas de que no se podrían reunir en una sola persona dos o más de estos poderes ni en una sola persona de Legislativo —artículo 50 en 1857 y artículo 49 en 1917—. ⁶ Esto último tenía una salvedad en la nueva constitución, cuando el Ejecutivo asumiera facultades extraordinarias de acuerdo con el artículo 29.

La argumentación de la Dictaminadora decía al respecto: “el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo”. Iguales no por sus facultades, sino porque expresan la soberanía popular.

Asumiendo el carácter distintivo del Poder Judicial, los diputados insistieron en mantenerlo dentro de la tradición de la división de poderes con los siguientes argumentos:

No obstante de la consideración de carecer el Poder Judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opi-

⁵ *Ibid.*, p. 672 y Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 314.

⁶ *Ibid.*, t. II, pp. 343-344 e *ibid.*, p. 476.

nión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro Derecho Público, y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario, la grandísima ventaja de que, dando al Departamento Judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia. Esa teoría de los tres poderes es esencial en este sistema político; es el pivote en el que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.⁷

Al parecer, buena parte de los constituyentes estaba consciente de la singularidad del Poder Judicial, y de cómo su operación no resultaba equiparable a la de los otros dos poderes. No obstante, en términos de imagen —“su dignidad”—, de tradición y de armonía constitucional, se le seguía denominando Poder.

De la misma idea de división de poderes se desprendía la prohibición de que una persona o corporación ocupara más de un poder. Y del carácter del Poder Legislativo, “la conveniencia de la deliberación, discusión, y representación de las diversas tendencias de opinión de un país en la elaboración de las leyes”, se derivaba la necesidad de su integración colectiva, no individual.

Precisamente, con el Poder Legislativo continúa el desarrollo del texto constitucional. Y es en torno a él que las diferencias de ambas constituciones resultan significativas. Mientras el texto de 1857 implantó un Congreso unicameral, el de 1917 instituyó el Congreso bicameral.

La Constitución de 1824 depositaba el Poder Legislativo en un Congreso General, dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores (artículo 7). Los primeros eran elegidos por los ciudadanos, uno por cada ochenta mil “almas” (artículos 8 y 11), y los segundos por las legislaturas de los estados, dos por cada uno de ellos (artículo 25).⁸

⁷ *Ibid.*, p. 403.

⁸ *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, México, 1828. Edición facsimilar de Miguel Ángel Porrúa, t. 1, 1988., pp. 37-43.

Sin embargo, los constituyentes de 1856-1857 resolvieron anular la Cámara de Senadores, depositando el Supremo Poder Legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión (artículo 51).⁹ La discusión resultó interesante.

A Zarco, por ejemplo, no le satisfacían las razones de la propuesta de supresión del Senado. Para él, el Senado podía ser

republicano y democrático si se deriva del pueblo, y al plantear en México el sistema representativo, es menester considerar no sólo la República y la democracia, sino el sistema federal y la necesidad de equilibrar a las entidades políticas, que constituyen la federación. [Y] como para la elección de diputados no hay más base posible que la de la población, en una sola Cámara resultarán los estados con una representación muy desigual.

Zarco asumía la necesidad de construir dos órganos de representación: el del pueblo o la nación en la Cámara de Diputados, y el de los estados o del pacto federal en la Cámara de Senadores.

Reconocía que “los ataques [que] se dirigen al Senado”, “tal cual existía conforme a la carta de 1824 y a la acta de reformas”, tenían algo de fundados, puesto que, en efecto, el Senado “tenía algo de aristocracia, porque no se derivaba del pueblo; porque lo elegían las legislaturas”; pero, bajo esa lógica, decía Zarco, “sería preciso también suprimir la Presidencia, recordando cuán funestos han sido muchos presidentes”. Resumía: “El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección... resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombren a los diputados... desaparece toda idea de aristocracia, y el Senado es tan popular como la otra Cámara”.¹⁰

Ante la argumentación de que las dos cámaras sólo hacen más lento el proceso legislativo, Zarco lo veía como “algo normal de los sistemas constitucionales, es una garantía y una

⁹ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 477.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 478-479.

ventaja de acierto para los pueblos. La acción de un Congreso nunca debe ser tan expedita como la dictadura”.¹¹

Joaquín García Granados, por su parte, consideraba al Senado como “funesto”, por las siguientes razones: “cuando haya discordia entre las dos cámaras, será imposible formar un gabinete parlamentario”, “los senadores se creerán siempre más distinguidos que los diputados y tendrán aspiraciones aristocráticas”, “el Senado nada representa en una democracia”.¹²

Ante una argumentación tan débil, Isidoro Olvera insistió en el mismo tenor que Francisco Zarco. “El Senado es la representación de los intereses federales y de las entidades políticas que constituyen la unión.”¹³

Espiridión Moreno, por su parte, señaló que la única concepción compatible con la democracia es la que indica que “los congresos sólo deben representar el número de ciudadanos y nada más, pues otra cosa es salirse del sistema democrático”. Ejemplificó: “Un proyecto votado por unanimidad en la Cámara de Diputados, puede ser desechado por la mitad y no más de los Senadores quedando nulificada la mayoría”.¹⁴

El constituyente Gamboa fue más explícito. Para él, la institución del Senado resultaba “antidemocrática, porque siendo la base de la democracia representativa el voto del pueblo, y por consiguiente de las mayorías... será siempre necesario que la representación de la soberanía sea la representación de la mayoría de los sufragios del pueblo: que tal es la base de la elección de los diputados; pero que en ningún caso lo puede ser la de senadores”. Encontraba que el Senado tenía sentido en los Estados Unidos, porque “los primeros representantes que lo constituyeron eran verdaderos plenipotenciarios de los Estados, que iban a representar los intereses de pequeñas na-

¹¹ *Ibid.*, p. 479.

¹² *Ibid.*, p. 480-481.

¹³ *Ibid.*, p. 481.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 481-482.

ciones que se confederaban”, pero en México bastaba con una Cámara.¹⁵

Olvera insistió en que el Senado “considera a los estados, no por los intereses de los individuos que los habitan, sino como entidades políticas, y si cesa esa consideración, [se] viene por tierra el sistema federal”. Pero Francisco de P. Cendejas insistió a favor de la abolición del Senado con nuevos argumentos, porque dijo: “El Senado siempre resultará o la mutilación del cuerpo legislativo si la segunda cámara ha de ser revisora, o la subdivisión si ha de ser colegisladora, presentando ambos gravísimos inconvenientes”. Según él, el solo hecho de ser un cuerpo revisor de las decisiones de la representación nacional, lo convertía en un cuerpo “antidemocrático”. Se preguntaba “¿qué significa una asamblea soberana con freno?”

Por la misma ruta argumentó Ignacio Ramírez:

¿Por qué lo que han de hacer dos Cámaras, no ha de hacerlo una sola? Si la segunda ha de ser apoyo de la primera, está de más... Si ha de ser revisora se busca un poder superior a los representantes del pueblo. Para admitir esa revisión, sería preciso que lo ejerciera un cuerpo más popular y mucho más numeroso que la Cámara de Diputados, y lo que se propone es todo lo contrario.¹⁶

Finalmente, en una de las votaciones más cerradas los constituyentes decidieron aprobar el Congreso unicameral, por 44 votos contra 38.¹⁷ No obstante, la Ley del 13 de noviembre de 1874 reintrodujo el Congreso con dos cámaras, la de diputados y la de senadores. Esa reforma fue retomada sin discusión por los constituyentes de 1916-1917. El dictamen resultó sumamente escueto, el debate no se dio y la aprobación se hizo por unanimidad.¹⁸

¹⁵ *Ibid.*, pp. 485-486.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 491-493.

¹⁷ *Ibid.*, p. 493.

¹⁸ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, pp. 743-745.

La Cámara de Diputados se integraría con “representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos” (artículo 51), se elegiría un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil (artículo 52), por cada titular habría un suplente (artículo 53), la elección sería directa (artículo 54) y se establecería una serie de requisitos para ser diputado (artículo 55).

En relación con la duración del cargo —dos años— las constituciones de 1857 y 1917 coincidían totalmente. El número base para la elección de un diputado era en 1857 de cuarenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, pero en 1901 esa disposición se modificó para establecer un diputado por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil,¹⁹ lo cual fue refrendado en 1916-1917,²⁰ no sin antes haber discutido la conveniencia de elevar el número a cien mil habitantes.²¹ La idea del suplente vuelve a ser idéntica en ambas constituciones. Pero en la elección de los mismos existe una diferencia significativa.

El Constituyente de 1857 refrendó la idea de la elección indirecta de diputados, aunque ahora “en primer grado y en escrutinio secreto”. Pese a que destacados diputados como Zarco, Ignacio Ramírez y José Antonio Gamboa pugnaron por el voto directo, fueron derrotados por 61 votos contra 21.²²

Reproduzcamos algunas de aquellas argumentaciones. Zarco:

La elección indirecta... es un artificio para engañar al pueblo, haciéndole creer que es elector, y empleándolo en crear una especie de aristocracia electoral, que mientras más se eleva en grados, más se separa del espíritu y de los intereses del pueblo. Se ve muy a menudo que un partido gana las elecciones primarias y secundarias y

¹⁹ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 494.

²⁰ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. XIV.

²¹ *Ibid.*, t. I, pp. 744-745.

²² Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 518.

pierde, sin embargo, las de diputados, fenómeno que sólo explican la seducción, la violencia, el cohecho y el soborno, armas vedadas que no podrán emplearse cuando las elecciones sean obra directa del pueblo...

...el último ciudadano verá de una manera positiva que su voto es decisivo... y el resultado, sea el que fuere, será la expresión genuina de la voluntad del país... los que vengan serán indudablemente representantes del pueblo, escogidos por el pueblo.

Ponciano Arriaga, si bien señala que comparte las opiniones de Zarco, explica que la Comisión Dictaminadora de la cual formaba parte consideró pertinente detenerse antes de la aplicación de dichos principios. Ello porque “la organización peculiar de nuestro pueblo, nuestra carencia de costumbres políticas”, así parecía indicarlo. Isidoro Olvera se orientó en la misma dirección. Se declaró favorable a la elección directa, “pero no tan pronto como el señor Zarco, sino de una manera progresiva, y que así en vez de establecer los tres antiguos grados de elección, deja uno solo, lo cual es un paso importante”. Para él, mientras subsistieran “indígenas no emancipados” y la población no tuviese “un carácter homogéneo”, el sufragio directo “no expresaría la voluntad pública”.

Zarco entonces volvió a la tribuna para ampliar sus argumentos y responder a sus impugnadores.

Una asamblea constituyente, llamada a introducir grandes innovaciones, debe aspirar a reformar las costumbres y a emancipar a las clases desgraciadas... Venga la elección directa, y desde luego se verá el cambio de las costumbres...

Es preciso que el sistema representativo sea una verdad y no una ficción. Si damos a los indios el título de ciudadanos, aceptemos lealmente las consecuencias todas, y no hagamos de la ciudadanía una burla y una irrisión...

¿Por qué tanto temor a las influencias que puedan obrar en el pueblo?... Si en último caso, apelando al pueblo, y sólo al pueblo, hemos de perder las elecciones, los congresos no serán liberales:

pero serán verdadera representación nacional. Entonces sabremos que el pueblo no quiere lo que queremos... Y fieles a nuestros principios acataremos su voluntad soberana... Si el partido liberal es consecuente con sus doctrinas no debe retroceder ante la elección directa, de la que sólo puede resultar, que los que han figurado en la escena política, no vuelvan a ser diputados.

Olvera insistió en que con la elección directa “no se tendrá el voto de las masas, sino el de ciertos particulares, no representando por consiguiente, la verdadera opinión del país”. Puso un ejemplo: “En la manzana en que vivo basta contar con el dueño de una velería para ganar la elección con el voto de los obreros”.

Ignacio Ramírez apoyó a Zarco señalando que el sufragio indirecto falseaba el sistema representativo. “Fúndase ese sistema en que el pueblo es soberano, y habiendo elecciones indirectas ¿cómo ejerce esta soberanía?” Llamó a:

no asustarse ante el pueblo. Si se quiere que los congresos representen la opinión del país, no hay más modo que la elección directa. Con ella vendrá el sistema de candidaturas, que tiene la ventaja de que haya programas claros y explícitos que hagan saber al país lo que tienen que esperar de cada hombre... Los *meetings*, los periódicos, cuantos modos hay de conocer la opinión, serán otros tantos recursos de que puedan servirse los candidatos...

¿Qué queda de la teoría del sistema democrático con una serie interminable de delegaciones de soberanía? ¿Para qué ha de haber representantes que nombren otros representantes?... Sólo para huir de la voluntad del pueblo. Con la elección directa, el pueblo errará o acertará; pero el resultado será la expresión de su voluntad.²³

A pesar de ello, las reservas de los congresistas eran muchas y su confianza en el “buen criterio” de un pueblo “impreparado” muy limitada. De tal suerte que la elección directa fue desechada.

²³ *Ibid.*, pp. 502-518.

Luego del triunfo de la revolución maderista, en mayo de 1912, se estableció la elección directa, de tal suerte que en el Congreso de 1916-1917 el asunto apareció como resuelto. La Dictaminadora se concretó a expresar que se trataba del “resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y [de] una adquisición de gran importancia en la marcha política del país”.²⁴ Sin discusión y por unanimidad el Congreso hizo suyas las posiciones de los derrotados en 1856-1857.

Los requisitos para ser diputados fueron divididos en seis incisos: 1) ser mexicano por nacimiento; 2) tener veinticinco años al día de la elección; 3) ser originario del estado o territorio en que se haga la elección o vecino por más de seis meses; 4) no estar en servicio en el ejército ni tener mando en la policía “o gendarmería rural” en el distrito de la elección “cuando menos noventa días antes de la elección”; 5) no ser secretario o subsecretario de Estado ni magistrado de la Corte, ni gobernador, secretario del gobierno estatal, magistrado o juez federal o del estado, “a menos que se separe noventa días antes de la elección”, y 6) no ser ministro de algún culto religioso.

Los requisitos 2), 3) y 6) venían desde el 57, aunque la edad entonces se solicitaba para “el día de la apertura de sesiones”.²⁵ Las disposiciones 4) y 5) se establecieron para “evitar que se ejerciera una decidida influencia sobre los electores”.²⁶ Y el requisito de ser mexicano por nacimiento fue agregado por el Congreso tanto a la Constitución del 57 como al proyecto de Carranza.²⁷ Durante el debate, hubo diputados que plantearon que se agregara la posibilidad de que los latinoamericanos nacionalizados mexicanos también pudiesen ocupar el cargo de legisladores,²⁸ pero su iniciativa no prosperó.

Por otra parte, la normatividad del Senado fue aprobada en lo general sin demasiada discusión. No obstante, un tema

²⁴ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 10.

²⁵ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 519.

²⁶ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 169.

²⁷ *Ibid.*, t. I, p. 347.

²⁸ *Ibid.*, t. II, pp. 129-136.

mereció debates enconados. Así, en el artículo 56 —tanto el del proyecto de Carranza como el de la Dictaminadora— se establecía que el Senado se integraría con dos senadores por cada estado y el Distrito Federal nombrados a través de elección directa. Hasta ahí existía un consenso básico de la asamblea; no obstante, a continuación decía: “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieron emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales, y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría elegirá entre los dos que tuvieren más votos”.²⁹

Fue “el resabio de elección indirecta”, como lo señaló Cándido Avilés, lo que desató la impugnación. Sus argumentos bien pueden resumirse en las siguientes frases:

La elección de presidente será directa, la elección de los diputados será directa... ¿Por qué tratándose de la elección de los senadores se pide que sea elección directa también, pero por mayoría de los votos que debieran emitirse?, y si no que se elija... entre los dos que hubiesen obtenido mayoría relativa. En mi concepto, debería decirse, respecto de la elección de senadores, lo mismo que tratándose de la elección de diputados.³⁰

Aunque hubo quien defendió el dictamen, fundamentalmente el diputado Machorro Narváez,³¹ al momento de la votación la asamblea lo rechazó por 134 votos contra 19.³² De tal suerte que en la redacción final de la Constitución se estableció que “La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos”.³³

Por cada senador titular se elegiría un suplente (artículo 57); cada senador duraría en su cargo cuatro años, pero la Cá-

²⁹ *Ibid.*, p. 87.

³⁰ *Ibid.*, p. 189.

³¹ *Ibid.*, pp. 190-193.

³² *Ibid.*, p. 194.

³³ *Ibid.*, p. XIV.

mará se renovarían por mitades cada dos años (artículo 58); los requisitos para ser senador resultaron iguales a los de los diputados, aumentando solamente la edad a 35 años (artículo 59). Sin discusión fueron aprobados.

Cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros (artículo 60), con lo cual se refrendó el criterio de la autocalificación del Poder Legislativo que ya aparecía en la Constitución de 1824 (artículo 35)³⁴ y en la de 1857 (artículo 60).³⁵ Según los legisladores se trataba de “un atributo de su propia soberanía”, y de evitar “como ya ha sucedido alguna vez, que se pretenda atacar la resolución de una Cámara sobre la elección de algún distrito, por la vía judicial”, por lo cual introdujeron la siguiente adición: “Su resolución será definitiva e inatacable.”³⁶

Se refrendó también la inviolabilidad de los legisladores “por sus opiniones manifiestas” (artículo 61), al igual que como lo establecía la del 57 (artículo 59); durante el periodo de su encargo no podrían desempeñar “ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los estados” (artículo 62), similar al artículo 58 de la Constitución precedente.

Se estableció el quórum para instalar el Congreso (artículo 63), el periodo de sesiones ordinarias del 19 de septiembre hasta, como máximo, el 31 de diciembre (artículos 65 y 66), reduciendo lo que establecía la Constitución del 57 que preveía dos periodos, uno del 16 de septiembre al 15 de diciembre y otro del 1 de abril al 31 de mayo.³⁷

Resulta interesante subrayar que el artículo que establece las obligaciones del Congreso en su periodo ordinario (artículo 65) fue aprobado no sólo tal cual lo presentó Carranza, sino que además se aprobó sin discusión. Las facultades obligatorias de revisar la cuenta pública, examinar, discutir y aprobar el presupuesto y decretar los impuestos, así como discutir las ini-

³⁴ *Colección de constituciones, op. cit.*, p. 44.

³⁵ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 584.

³⁶ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 12.

³⁷ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 129.

ciativas de ley que se presenten, fueron aprobadas tomando en cuenta las siguientes consideraciones que realizó la Comisión Dictaminadora:

respecto al primer asunto es de llamarse la atención sobre el fin moralizador del proyecto relativo, a que la revisión de la cuenta no se limite a la comprobación aritmética y su comparación con el presupuesto; sino que se extienda a la exactitud y justificación de los gastos y a la investigación de las responsabilidades que resulten o puedan resultar del manejo de las cantidades de la nación.

El mismo fin “moralizador” tenía la disposición “que se refiere a la limitación de la facultad de que haya partidas de gastos secretos libremente, lo que hacía dudar si se trataba de verdaderos gastos o de emolumentos extraordinarios de los altos funcionarios”.³⁸

En este punto de la discusión, el propio Constituyente entendió que la discusión sobre el Poder Legislativo no podía realizarse sin tomar en cuenta sus relaciones con el Poder Ejecutivo, de tal suerte que la segunda Comisión Dictaminadora presentó, además de los dictámenes particulares que ya había dado a conocer, un dictamen conjunto sobre los artículos 65, 66, 67, 68, 69, 72, 73 fracción XXX, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 93. Vale la pena detenerse en las consideraciones ahí plasmadas, porque dan cuenta del horizonte y las expectativas de los constituyentes en tan importante materia.

Primero explicaba el funcionamiento de las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo que se pretendía, para luego compararlo con el sistema que emanó en 1857. Decía: las atribuciones del Congreso en su periodo ordinario las fija el artículo 65 y su duración el 66 —como ya hemos reseñado. Pero además, “puede tener sesiones extraordinarias cada vez que con ese objeto lo convoque el Poder Ejecutivo (artículo 67) y se previene que las Cámaras que lo constituyan residirán en un mismo

³⁸ *Diario de los Debates*, op. cit., t. II, p. 167.

lugar (artículo 68) y que recibirán un informe del presidente de la República cada vez que tenga lugar la apertura de sus sesiones (artículo 69)”.

El artículo 72 determina los trámites que debe sufrir un proyecto de ley o decreto para que llegue a promulgarse como tal. El artículo 73 que inicia el párrafo tercero que se refiere a la facultad del Congreso... contiene las disposiciones especiales que en el proyecto se ha creído útil hacer constar de una manera expresa, siguiendo la opinión de nuestra Constitución de 1857.

El artículo 75 complementa las disposiciones sobre presupuestos, y los artículos 74 y 76 determinan las facultades exclusivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente.

El artículo 77 se refiere a lo que cada Cámara puede hacer independientemente de la otra, y los 78 y 79 reglamentan el papel de la Comisión Permanente.

El sistema en su conjunto contenía “algunas innovaciones respecto del relativo de la Constitución” de 1857, como señalaban los dictaminadores, las cuales merecían ser explicadas. En conjunto, puede afirmarse que el Congreso que emergió de 1917 tenía poderes y facultades más restringidos que su antecesor, pero sus diseñadores lo consideraban adecuado por las siguientes razones:

El Congreso en el sistema anterior, tenía dos periodos de sesiones ordinarias... más la facultad de prorrogar cada uno de los periodos por 30 y 15 días respectivamente; más la facultad de convocar a sesiones extraordinarias cada vez que lo tenía por conveniente, lo que en suma, le daba el derecho de estar reunido casi todo el año y lo ponía en la obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto... Los inconvenientes de ese sistema han sido puestos de manifiesto en nuestra experiencia constitucional.

La Comisión en sus respectivos dictámenes particulares de los artículos 66 y 67 se había pronunciado tanto en contra de

los periodos fijos de sesiones como de la facultad de prorrogarlos por parte de las propias Cámaras. Citando a un “distinguido escritor mexicano” (¿Rabasa?) decía: “Nuestro sistema tiene el inconveniente de los periodos fijos de sesiones, que ni el mismo Congreso puede reducir, aunque no haya materia para llenarlo. Esta necesidad de reunirse es casi una obligación de legislar... amenazando con una fecundidad poco deseable”. En el mismo dictamen se ponderaban las virtudes de la Constitución de los Estados Unidos que otorgaban la facultad de citar a sesiones extraordinarias del Congreso al presidente de la República.³⁹

En la confección de las leyes siempre se ha dado al Ejecutivo una intervención más o menos directa, más o menos enérgica... pues siempre está en aptitud de conocer intereses vitales que tiene la imprescindible necesidad de vigilar, y considerar otros puntos de vista que pueden haber pasado desapercibidos a las Cámaras...

En la Constitución de 1857 era muy restringida la intervención del Ejecutivo, tan restringida, que casi era nula, y en la práctica se vio que no tenía ninguna influencia para la modificación de proyectos de ley que estimara dignos de una reconsideración. Esta base, que ha colocado a nuestros presidentes en la dura alternativa de erigirse en dictadores disolviendo las Cámaras populares, o de encontrar en ellas una oposición sistemática que los conduzca a su inevitable caída, ha revelado un gran vacío en nuestra ley fundamental por la falta de organización del veto. Esto lo corrige el inciso C del artículo 72 del proyecto, en donde las observaciones que haga el Ejecutivo a un proyecto de ley o decreto, provoca una segunda discusión en ambas Cámaras y requiere una nueva aprobación por dos tercios de votos de los individuos presentes en cada Cámara, para que deba promulgarse por el Ejecutivo, sin excusa...

En cuanto a la facultad del Congreso y objeto de sus trabajos... también hay alguna diferencia: La revisión de la cuenta pública... que antes era exclusiva de la Cámara de Diputados, pertenece ahora al Congreso General... Y se nota que aunque en la fracción II del artículo 65 parece dejarse al Congreso la facultad exclusiva de exa-

³⁹ *Ibid.*, pp. 99-100.

minar, discutir y aprobar el presupuesto, la fracción IV del artículo 74, conforme en esto con la Constitución de 57, deja tal cosa o facultad exclusiva a la Cámara de Diputados... el proyecto de la Constitución deja una especie de válvula de seguridad en el artículo 75, en donde se previene que la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar retribuciones a ningún empleo, entendiéndose, en caso de que falte este señalamiento, que rige el presupuesto anterior...

El artículo 73, que reglamenta las facultades del Congreso, contiene algunas novedades respecto al artículo 72 de la Constitución (del 57). La fracción VI le permite legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios...

El dictamen subrayaba las facultades del Congreso para erigirse en Colegio Electoral y nombrar a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia, jueces del Distrito Federal y Territorios, así como al presidente de la República en caso de que faltara el titular. Al ponderar la fórmula que proponían para designar a los ministros de la Corte, señalaban que procuraban “la absoluta independencia del Poder Judicial”, para lo cual creía conveniente “que el Congreso de la Unión nombre a los magistrados y designe igualmente a los jueces del D.F. y territorios”.

“En cuanto al problema de la substitución presidencial”, la Comisión descartaba varios expedientes que en el pasado se habían utilizado: a) la Vicepresidencia era considerada “el ave negra de nuestras instituciones políticas y una dolorosa experiencia” y como “un peligro para la estabilidad”; b) “El sistema de los secretarios de Estado que establece una graduación constitucional de los mismos para que substituyan al presidente” tenía el defecto de “no ser resultado de la elección popular”; c) “que el presidente de la Suprema Corte de Justicia ocupe la Primera Magistratura” acarrea “el inconveniente de dar a la Corte un papel político que pueda malearla”.

Descartados esos recursos, la Dictaminadora justificaba que la elección la hiciera el Congreso en los siguientes términos: “La substitución presidencial por la persona que designe el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral, participa

en cierto modo del voto popular, supuesto que el Congreso es resultado de la elección del pueblo, y no tiene ninguno de los inconvenientes señalados en los tres sistemas anteriores, siendo una elección directa en segundo grado”.

La Comisión Dictaminadora, integrada para entonces por sólo cuatro miembros, estaba empatada con relación a un punto. Mientras dos de sus miembros planteaban que los conflictos que se suscitaran entre los poderes de un estado fueran tratados por la Corte, otros dos deseaban que esa facultad recayera en el Senado. Paulino Machorro y Arturo Méndez sostenían “la conveniencia de que fuera la Corte la que conozca los conflictos de poderes en un estado” por “el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes”. Por su parte Heriberto Jara e Hilario Medina proponían “dejar al Senado la facultad de resolver esas diferencias, sosteniendo que siendo un conflicto entre poderes locales de un estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza la Corte no puede tomar en cuenta”. La Corte, decían, no puede tomar en cuenta “consideraciones políticas” por ser éstas “extralegales”.⁴⁰

Vale la pena detenerse en los puntos del dictamen que causaron polémica. Ellos ilustran las diferencias que en esa materia existieron en el Congreso.

La pretensión de que solamente el titular del Poder Ejecutivo pudiese llamar a sesiones extraordinarias del Congreso fue impugnada por varios diputados. Eliseo Céspedes planteó la necesidad de que esa facultad también fuera depositada en la Comisión Permanente, “pues bien pudiera suceder que se tratara de un juicio contra el mismo presidente y resulta que como éste es autor de esta violación, no convoca al Congreso a sesiones extraordinarias”.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 226-233.

Jesús López Lira argumentó en el mismo sentido.

La facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias estaba reservada a la Comisión Permanente en la Constitución de 57... En el actual proyecto se quita absolutamente a la Comisión Permanente la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Yo estoy de acuerdo en que el Ejecutivo, por sí mismo, puesto que él conoce las condiciones especiales del país... tenga la facultad de convocar... pero no estoy de acuerdo en que sea exclusiva del Poder Ejecutivo.

Argumentó:

Si aprobamos este artículo en la forma en que está, la representación nacional, uno de los poderes que precisamente deben conservar toda su independencia, queda supeditado a otro Poder... Si no puede reunirse en sesiones extraordinarias el Congreso ¿en dónde está su soberanía?... Yo creo que además de ser peligroso dejar esta facultad al presidente, viola también el concepto de la soberanía popular y viola la independencia que debe haber en el funcionamiento de los poderes públicos...⁴¹

Paulino Machorro, sin embargo, apuntaló las pretensiones de la Dictaminadora subrayando los peligros de crear un Congreso permanente e indicando que el Constituyente debería pronunciarse por la división de poderes, no por el parlamentarismo.

Hay dos sistemas de gobierno que se fundan y parten de dos bases enteramente distintas; uno es aquel que se funda en la división de poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, que es el que hemos admitido nosotros; el otro es el parlamentario, que se basa en la supremacía de la Asamblea Popular. En este sistema no hay división entre el Legislativo y el Ejecutivo. El Ejecutivo está, en el fondo, desempeñado por una comisión del Legislativo a la cual se

⁴¹ *Ibid.*, pp. 278-279.

le llama Ministerio; el Legislativo da la ley y el Ministerio la ejecuta. En México, desde el inicio de las Constituciones libres, hemos tenido el principio de la división de poderes... desviar por otro lado las ideas, sería cambiar la base de las instituciones.

Seguía Machorro:

el Poder Legislativo, para sostener la división de poderes, debe tener ciertos límites, no debe ser absoluto. La organización del Poder Legislativo como quedó en la Constitución de 1857... Fue en realidad un arma terrible del Legislativo y fue algo más, fue un explosivo depositado en la base de nuestras instituciones políticas nacionales; el argumento político en el cual se han fundado las dictaduras para corromper al Poder Legislativo... La reunión en sesiones extraordinarias por convocatoria de la Comisión Permanente da a ésta la facultad de tener al Congreso reunido de un modo constante... Se cita como caso de la necesidad de que la Comisión Permanente pueda citar a sesiones extraordinarias, el de juzgar al presidente de la República. Precisamente ése es el caso que debe evitarse, porque la facultad de juzgar al presidente en cualquier tiempo, es el arma de mayor peligro que puede esgrimir el Congreso en contra del Ejecutivo...⁴²

Fueron los que pensaban como Machorro quienes ganaron la votación, por 111 votos contra 39.⁴³ La discusión y la votación mostraron que en el plano de las ideas se había producido un cambio significativo entre los constituyentes de 1857 y los de 1917. Los primeros reforzaron la centralidad del Poder Legislativo. Pero la experiencia posterior —incluida la Presidencia de Madero— hizo que en la imaginaria mayoritaria se asentara la idea de un sistema de división de poderes con un Ejecutivo fuerte, por lo cual había que ceñir al Legislativo para que no se convirtiera en fuente de “inestabilidad”.

⁴² *Ibid.*, pp. 279-280.

⁴³ *Ibid.*, p. 284.

Al Congreso de la Unión, de todas formas, se le otorgaron las siguientes facultades:

- I. Admitir nuevos estados y territorios
- II. Convertir los territorios en estados
- III. Formar nuevos estados
- IV. Arreglar los límites de los estados
- V. Cambiar de residencia a los Poderes de la federación
- VI. Legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y los Territorios
- VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto
- VIII. Para dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos, para aprobarlos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional
- IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio entre estado y estado se establezcan restricciones
- X. Para legislar sobre minería, comercio, instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión Único
- XI. Para crear y suprimir empleos públicos
- XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que presente el Ejecutivo
- XIII. Reglamentar las patentes de corso, dictar leyes para las presas de mar y tierra y para expedir las relativas al derecho marítimo
- XIV. Levantar, sostener y reglamentar al Ejército y la Armada
- XV. Reglamentar la Guardia Nacional
- XVI. Dictar leyes sobre ciudadanía
- XVII. Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas, correos, uso y aprovechamiento del agua
- XVIII. Establecer casas de moneda
- XIX. Reglas sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos
- XX. Leyes de organización del Cuerpo Diplomático y consular
- XXI. Definir delitos, faltas y castigos contra la federación
- XXII. Para conceder amnistías
- XXIII. Para formar su reglamento interno
- XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor
- XXV. Para constituirse en Colegio Electoral, nombrar a los magis-

trados de la Suprema Corte de Justicia y a los magistrados y jueces del Distrito Federal y los territorios

XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los anteriores y nombrar a sus sustitutos

XXVII. Para establecer escuelas profesionales, técnicas, científicas, de bellas artes, etc.

XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe sustituir al presidente de la República

XXIX. Para aceptar la renuncia del presidente

XXX. Para examinar la cuenta anual que le envíe el Ejecutivo

XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias.⁴⁴

EL PODER EJECUTIVO

El Congreso Constituyente, a pesar de su reiterada mención al ideal de la división de poderes, hizo del Poder Ejecutivo no solamente la cúspide del poder estatal, sino también su eslabón fuerte. Corrigiéndole la plana al Congreso de 1856-1857, creyó necesario construir un Poder Ejecutivo con amplios márgenes de libertad y concentrador de facultades, como palanca para llevar adelante el programa de la Revolución.

En el dictamen que presentaron a la asamblea Paulino Machorro, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, plantearon de la siguiente manera el asunto:

por vía de método se puede dividir la materia en grupos de artículos que comprenden: el primero, el establecimiento de ese poder, su elección, calidad del electo y toma de posesión; el segundo: el sistema de sustitución del presidente...; el tercero, las facultades de este poder; y, por último, el cuarto: el establecimiento de los órganos auxiliares inmediatos del presidente de la República.

El artículo 80 indicaba que el Poder Ejecutivo se depositaba en una sola persona denominada presidente de los Estados Unidos Mexicanos —prácticamente igual que el artículo 75

⁴⁴ *Ibid.*, pp. XVII-XVIII.

de la Constitución del 57—. El argumento para mantenerlo parte del sentido común de la época, era: “la necesidad de la unidad de acción en el desempeño de las funciones del Poder Ejecutivo”.⁴⁵

Se estableció la elección directa del mismo (artículo 81) en contraposición de la elección indirecta en primer grado que asentaba la Constitución del 57 (artículo 76), aunque es necesario señalar que ya en 1912 las modificaciones constitucionales aprobadas a iniciativa del presidente Madero habían establecido la elección directa.⁴⁶

En 1857, los diputados que habían clamado por la elección directa en el caso de los diputados insistieron una vez más tratándose del presidente de la República. José Antonio Gamboa señaló que se huía de la elección directa “por miedo al pueblo”; a lo que Espiridión Moreno respondió que no “tenían miedo al pueblo, sino al vulgo”. En una intervención más argumentada, Marcelino Castañeda señaló que “El Supremo Magistrado que fuese nombrado por la mayoría en el sufragio directo, tendría extraordinario prestigio, se sentiría fuerte al contar con la voluntad de sus conciudadanos... y acaso así terminarían de una vez por todas nuestras funestas discordias civiles”. Ponciano Arriaga, sin demasiado convencimiento, sólo pudo en su primera intervención señalar el inconveniente de que “los vencidos a través del sufragio directo se convertirán en cabeza de discordia”. Por su parte, Zarco recalcó que “tratándose del Presidente la única precaución que da garantías consiste en el sufragio directo”, preguntó al Congreso: “¿Se cree que el pueblo es tan imbécil que no sepa distinguir entre los daños y los beneficios? ¿Se teme que llamándolo a elegir Presidente dé sus votos al Arzobispo?” Y observa una ventaja más del sufragio directo: “Los candidatos en vez de recurrir a la intriga recurrirán a la franqueza, darán sus programas, contraerán solemnes compromisos, cuyo cumplimiento les exigirá la opinión”.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 344.

⁴⁶ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 708.

León Guzmán apeló a que ya se había aceptado la elección indirecta para diputados y que “debía existir uniformidad en la base de las leyes electorales”. Ignacio Ramírez, por su parte, descalificó la elección indirecta, ya que se “funda en el absurdo de suponer que los menos son más difíciles de extraviar que los más, y que no pueden corromperse”. Él creía por el contrario que “mientras menos sean: los electores, más fácil es corromperlos. Cohechar a todo un pueblo es imposible”. No fueron los únicos oradores, y la lista se amplió por la importancia del tema, pero la elección indirecta subsistió en el Congreso de 1857.⁴⁷

No obstante, la elección directa, introducida 55 años después por el presidente Madero, fue retomada por Carranza, los dictaminadores y el Congreso, de tal suerte que en 1917 se aprobó sin discusión alguna.

Entre los requisitos para ser presidente (artículo 82), la Comisión Dictaminadora subrayó el de ser mexicano por nacimiento de padres mexicanos.

Las cualidades que debe tener este funcionario deben ser una unión por antecedentes de familia y por el conocimiento del medio actual nacional, tan completa como sea posible, con el pueblo mexicano, de tal manera que el presidente, que es la fuerza activa del gobierno y la alta representación de la dignidad nacional, sea efectivamente tal representante... Por estos motivos el presidente debe ser mexicano por nacimiento, hijo, a su vez, de padres mexicanos por nacimiento, y haber residido en el país en el año anterior al día de la elección.⁴⁸

La Constitución del 57 solamente establecía el requisito de ser mexicano por nacimiento, pero no de padres mexicanos por nacimiento.⁴⁹

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 708-721.

⁴⁸ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 344.

⁴⁹ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 721.

La duración del encargo volvió a ser establecida en cuatro años, como en 1857 (artículo 78, en 1917 en el 83), pero se incorporó el precepto de la prohibición absoluta de reelección. Decían los dictaminadores: “Esta es una conquista de la revolución, que desde 1910 la escribió en sus banderas; y nada más justificado que la Constitución que surja del movimiento revolucionario consigne el principio de la más completa no reelección”.⁵⁰ Aunque algunos diputados sostuvieron que el establecer que “nunca podrá ser reelecto”, podía “privarnos de los servicios de un gran ciudadano que se haya distinguido por su buena labor de administración”, y esbozaron la posibilidad de la reelección discontinua —Esteban Baca Calderón—,⁵¹ al final, la prohibición absoluta de la reelección fue aprobada por unanimidad. Los presidentes sustitutos o interinos no podrían ser electos para el “periodo inmediato”.⁵²

La sustitución del presidente (artículo 84) quedó en manos del Congreso, por los argumentos que ya expusimos en el apartado sobre el mismo. Recordemos que sobre esa materia, la Constitución del 57 establecía que “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” (artículo 79).⁵³ Pero el asesinato de Madero selló en la conciencia de los revolucionarios que no convenía establecer de antemano al posible sucesor del presidente.

Las facultades que el proyecto de Carranza y la Comisión Dictaminadora otorgaba al presidente eran “las mismas que las establecidas por la Constitución de 1857, con las siguientes excepciones: las relativas a nombramiento del procurador general de la República; del gobernador del Distrito Federal; de los gobernadores de los territorios; del procurador general del Distrito Federal y Territorios, que se fundan en la nueva orga-

⁵⁰ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 345.

⁵¹ *Ibid.*, p. 430.

⁵² *Ibid.*, p. 428.

⁵³ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 724.

nización de las secretarías de Estado”, la capacidad de llamar a sesiones extraordinarias del Congreso, y “hacer los nombramientos que deben ser aprobados por el Senado”.⁵⁴ Si a ello sumamos las facultades que el presidente asumió a través de los artículos sobre el trabajo y la reforma agraria, se puede entender de mejor manera la forma en que fue apuntalada su fuerza.

Resulta interesante señalar que durante la discusión de las facultades del presidente, algunos constituyentes volvieron a poner sobre la mesa del debate sus críticas al sistema presidencialista. Froylán C. Manjarrez incluso inició su intervención diciendo que “si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único que garantiza el funcionamiento de la democracia”; y aunque en efecto ya no estaba en tiempo —era el 18 de enero y las sesiones debían finalizar a fines de ese mes—, no perdió la oportunidad para aleccionar a sus colegas y señalarles que “la revolución... debe entenderse bien que se hizo... en contra del Poder Ejecutivo, no se hizo en contra del Poder Legislativo... (Entonces) en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo... vamos a hacer legalmente al presidente de la República un dictador”. Por ello, a nombre de 25 diputados, Manjarrez proponía “que el presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y del despacho, pero previa aprobación de la Cámara de Diputados”.

Se trataba de una modalidad semiparlamentaria, que desde que fue anunciada en la asamblea, a decir del *Diario de los Debates*, fue recibida con voces de “No, No”⁵⁵ y que ilustra los sentimientos prevalecientes.

A pesar de ello, David Pastrana Jaimes hizo una defensa de la propuesta de Manjarrez con los siguientes argumentos:

⁵⁴ *Diario de los Debates*, op. cit., t. II, p. 345.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 437.

No vamos a hablar del régimen parlamentario, porque estamos muy lejos nosotros de soñar en él [pero] es necesario que pensemos en nuestra República, puesto que no toda la vida hemos de tener en la Presidencia a don Venustiano Carranza... Hemos encadenado al Poder Legislativo, le hemos puesto periodo de sesiones de cuatro meses para sus sesiones... la Comisión Permanente no tiene facultades para convocar al Congreso... Lo que hemos hecho aquí al maniar al Poder Legislativo quedará incompleto si no procuramos también oponer una restricción, una barrera, un límite al Poder Ejecutivo. El Ejecutivo tal y como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto... que en lugar de hacerlo fuerte hemos creado un Ejecutivo débil... Es necesario, pues, que nosotros busquemos una armonía entre los dos poderes. Ya le quitamos al Legislativo las facultades para abusar: veamos ahora de qué modo restringimos al Ejecutivo para que no abuse.

Sin pretender implantar un sistema parlamentario, para el que no encontraba condiciones, Pastrana por lo menos quería “sentar la primera piedra para el porvenir”: “que los nombramientos de los ministros se hagan con la aprobación de la Cámara”.⁵⁶

Manuel Herrera, por su parte, se declaró “enemigo de la forma parlamentaria”, porque “en los países parlamentarios se tiende de una manera directa a la anulación del Poder Ejecutivo; (mientras) el sistema presidencial tiende a la fortificación del Poder Ejecutivo, a la vez que a la fortificación del Legislativo y del departamento Judicial; porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio, para equilibrar los dos poderes o más bien los tres poderes”. En debate con Pastrana dijo: “lo que se ha hecho hasta ahora en esta Cámara es reconocer cuáles son las cualidades, las condiciones que son necesarias para formar un sistema presidencial eminentemente democrático, absolutamente republicano”.

Y con relación al punto específico se manifestó por que

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 437-439.

las Cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del Poder Ejecutivo ... para esto debe tener una libertad de acción ... sin que el Poder Legislativo intervenga... No demos un paso al establecimiento del poder parlamentario o establezcámoslo de una vez... los que apoyan el sistema parlamentario... deberían haberlo propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial...⁵⁷

En el mismo sentido habló Martínez de Escobar. Al final, y aunque resulte paradójico, el artículo 89, con todo y su inciso 11, que otorgaba entera libertad al presidente para nombrar a su gabinete, se aprobó por unanimidad.⁵⁸

A continuación el Constituyente reglamentó “los órganos auxiliares inmediatos del Presidente” (artículos 90-93), las Secretarías. Aunque en el dictamen se pretendió crear dos ámbitos diferentes: los estrictamente políticos y los administrativos, de los primeros se harían cargo las Secretarías y de los segundos los departamentos.⁵⁹ El Constituyente, siguiendo la lógica de la Constitución del 57, refrendó a las Secretarías “para el despacho de los negocios de orden administrativo” (artículo 86 en 1857 y 90 en 1917), las cuales deberían ser creadas por una ley que emitiera el Congreso. Los secretarios debían ser mexicanos por nacimiento (artículo 87 de la Constitución de 1857 y 91 de la de 1917), aunque de los 25 años que exigía la norma en 57 se pasó a los 30 años en 1917. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberían ir signados por el secretario del ramo (artículo 88 en 1857 y 92 en 1917), y los secretarios de despacho, una vez abiertas las sesiones del Congreso, deberían dar cuenta al mismo de su gestión (artículo 89 en 1857 y 93 en 1917). A partir de 1917, “cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que

⁵⁷ *Ibid.*, p. 439.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 463.

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 345-346.

informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a la secretaría”.⁶⁰

EL PODER JUDICIAL

Los artículos referentes al Poder Judicial de la federación y el Tribunal Superior y juzgados del Distrito Federal fueron presentados en un dictamen conjunto por la segunda Comisión Dictaminadora (artículos del 94 al 102, más algunas fracciones de los artículos 73 y 79).

La forma de elegir a los magistrados que integrarían la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el tema sobre el que más se extendieron los dictaminadores. Su propuesta, siguiendo el proyecto constitucional de Carranza, otorgaba al Congreso federal, constituido en Colegio Electoral, la facultad de nombrar a los magistrados de la Suprema Corte. Sus argumentos fueron los siguientes:

Una asamblea tan numerosa como el Congreso, y en la que hay representantes de las diversas tendencias de la opinión pública, es muy apta para aquilatar los méritos de los funcionarios, porque fácilmente se encuentran entre sus miembros quienes presenten objeciones a una candidatura, y porque una asamblea así tiene libertad completa de opinión y está acostumbrada a deliberar con libertad y resolver con energía.

Tratándose de la formación del Poder Judicial bajo procedimientos nuevos [la Constitución del 57 establecía “su elección indirecta en primer grado”, artículo 92]⁶¹, que garanticen hasta donde sea posible que se eviten los vicios del Poder Judicial, hasta la fecha la elección por el Congreso es el medio que ofrece mayores seguridades.

Resulta a la vez, de acuerdo con el espíritu democrático de nuestras instituciones, porque el Congreso, que es elegido por el voto directo de los ciudadanos al elegir a su vez a los jueces sólo

⁶⁰ *Ibid.*, pp. XX-XXI y Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 740-741.

⁶¹ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 742.

se constituye en Colegio Electoral para una elección de segundo grado.⁶²

No obstante, ni en el proyecto de Carranza ni en el de los dictaminadores se excluía por completo la intervención del Ejecutivo en la tarea de nombrar a los magistrados de la Corte. En ambos se establecía que “la elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos”.⁶³

Los dictaminadores justificaron esa intervención en los siguientes términos:

es conveniente porque está de acuerdo con el principio de equilibrio de los poderes, que exige que, en cierto caso, colaboren dos de ellos para la realización de los actos que así lo requieran. Por otra parte, las observaciones del Ejecutivo pueden dar el resultado de independier [sic], hasta cierto punto, ante el criterio de los mismos magistrados electos, el origen de sus nombramientos, exclusivamente de las gestiones de estos o aquellos diputados influyentes, cosa que serla inconveniente, porque podría llegar a ligar a un diputado o grupo de ellos, con un juez, y si dichos diputados son abogados, parece excusado insistir en los males de tal situación. Esto se evita, como decimos antes, dando al Ejecutivo una intervención que, sin ser definitiva, pesa de una manera prudente en el espíritu del Congreso y de los funcionarios que resulten electos.⁶⁴

A los jueces de distrito y de circuito, sin embargo, los nombraría la Suprema Corte de Justicia de la Nación porque, según la Comisión Dictaminadora, “como en la gran mayoría ejercerán sus funciones alejados de la residencia del Congreso federal, este cuerpo carecerá casi del conocimiento directo de las personas”. En cambio la Suprema Corte estaría mejor preparada

⁶² *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. 412.

⁶³ *Ibid.*, p. 414.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 412.

para hacer esos nombramientos por el conocimiento “del personal inmediatamente inferior”.

La Comisión, además, creyó necesario subrayar dos criterios para lograr el buen funcionamiento del Poder Judicial: su inamovilidad y su independencia económica. El primero tendía a “garantizar la independencia más completa de los funcionarios respectivos”, pero sólo entraría en vigor hasta 1920, puesto que hasta esa fecha “será como un periodo de prueba para el personal que en ella funcione”. La “independencia en su posición económica”, por otro lado, debía lograr la más completa “libertad de criterio”. Por ello se establecía “en el artículo 101 la incompatibilidad del desempeño de cualquier cargo de dicho Poder Judicial, el secretario de juzgado de Distrito hasta ministro de la Suprema Corte de Justicia, con cualquier empleo a cargo de la federación, de los estados o de particulares”.⁶⁵

Por último, el Ministerio Público y el procurador general de la República, nombrados por el Ejecutivo, en torno a los cuales argumentó Carranza, fue una idea retomada no de la Constitución del 57, sino de las reformas introducidas a ésta en 1900.⁶⁶

Pero no todos los constituyentes coincidían con esos principios. José M. Truchuelo prácticamente se manifestó en contra de todo el diseño del Poder Judicial. Según él, la iniciativa estaba basada en las nociones acuñadas por Emilio Rabasa, en *La constitución y la dictadura*, que negaba su carácter de Poder al Judicial. Luego de una larga intervención para desmontar los supuestos de esa pretensión, Truchuelo insistió en que el Poder Judicial era tal, y por ello había que asegurarle su independencia. Decía: “La independencia del Poder Judicial estriba en desligarlo de todos los demás poderes. [Y] si los demás poderes tienen su origen en la soberanía popular... ¿por qué vamos a sujetar al Poder Judicial a los vaivenes, a los ca-

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 412-413.

⁶⁶ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 752.

prichos de la política y a la subordinación del Poder Ejecutivo o del Legislativo?” Por el contrario, “su piedra angular” debía ser “la soberanía del pueblo y la manifestación de la voluntad nacional”. Para ello proponía “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”.

Truchuelo también embistió contra la pretensión de la “inamovilidad” de los magistrados, al que consideró “el más grande error que pueda concebirse”, ya que sería “un ataque a la soberanía nacional, a los derechos del pueblo”. En síntesis su argumentación llamaba la atención sobre la inmadurez del Poder Judicial en México, y consideraba que la inamovilidad solamente podía establecerse cuando estuviera “perfectamente organizada la administración de justicia”.⁶⁷

Fernando Lizardi contestó a Truchuelo. Una Corte con 31 magistrados le parecía demasiado grande. “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.” Pero su argumentación de fondo se dirigió por otros rumbos.

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.

Con relación a la elección de la Corte, aceptando el principio de soberanía popular, Lizardi señalaba que el pueblo “puede elegirlos de una o muchas maneras”, pero que esa facultad la podía ejercer de manera “directa o indirecta”. A la primera le

⁶⁷ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, pp. 509-513.

veía múltiples “inconvenientes”, y la segunda, la que proponía la Comisión, era una elección “hecha por los genuinos representantes de la nación”. También defendió el principio de inamovilidad, ya que resultaba “la garantía para la independencia del funcionario que imparta justicia”.⁶⁸

Alberto González, por su parte, apoyó a Truchuelo. Negó que fuera la inamovilidad del Poder Judicial o la “fortuna respetable del Magistrado” las que aseguraban una “buena administración de justicia”; para él “la justicia se administra más como un sentimiento de amor a la humanidad que por un conocimiento exacto de la ley”. Se opuso al nombramiento de los magistrados en el Congreso, porque los legisladores “siempre tendrán en cuenta al partido político y no a los méritos del abogado”. Y finalmente argumentó a favor de que no se debiera exigir título profesional para ser magistrado de la Corte.⁶⁹

Martínez de Escobar y Silvestre Aguilar también impugnaron la elección de la Corte por el Congreso y la ronda de los oradores se alargó durante tres sesiones. Finalmente, el dictamen original fue retirado y se presentó otro, con algunas modificaciones. El Poder Judicial se depositaba en la Suprema Corte de Justicia y en tribunales de circuito y de distrito. La Suprema Corte estaría integrada por once magistrados y funcionaría en pleno en audiencias públicas. Su quórum se establecería con las dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones se tomarían por mayoría absoluta de votos. La primera vez que se eligiera a un magistrado duraría 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 no podrán ser removidos mientras observen buena conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo” (ar-

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 513-514.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 514-517.

título 94). Con ello se establecía el criterio de la inamovilidad como fruto de un proceso.

Los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte eran los mismos que ya apuntaba la iniciativa de Carranza (mexicano por nacimiento, 35 años, abogado, buena reputación, residencia en el país en los últimos cinco años) (artículo 95). Los miembros de la Corte serían electos por el Congreso, en funciones de Colegio Electoral, con un quórum no menor de las dos terceras partes. La elección se realizaría en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero, y en ello residía la innovación, solamente entre los candidatos que previamente “hayan sido propuestos, uno por cada Legislatura de los Estados” (artículo 96).

Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Corte. Su encargo duraría solamente cuatro años y sólo podrían ser removidos previo juicio de responsabilidad. La Corte tendría la facultad de cambiar de lugar a los jueces de distrito y magistrados de circuito. La Corte también podría nombrar jueces y magistrados supernumerarios (artículo 97). Los integrantes del Poder Judicial no podrían “en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares” (artículo 101), aunque se estableció la salvedad de “cargos honoríficos en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia”.

El Ministerio Público de la federación dependería del Ejecutivo, ya que “sus funcionarios serían nombrados y removidos libremente” por aquél. Sería presidido por un procurador general al que se consideraba “el consejero jurídico del gobierno” (artículo 102).⁷⁰

Se establecieron también las facultades de los tribunales de la federación (artículos 103 y 104) y la capacidad de la Corte para “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

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 555-557.

Federación y dos o más Estados, o entre los de un Estado y los de otro” (artículo 105), así como “dirimir las competencias” entre los tribunales (artículo 106).

LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN

Siguiendo la lógica de una república federal, los constituyentes entraron a discutir un título específico: “de los estados de la federación”.

Obligaban a los estados a adoptar el régimen de gobierno “republicano, representativo y popular”, tal como ya lo señalaba la Constitución del 57 (artículo 109),⁷¹ y lo refrendaba el proyecto de Carranza (artículo 115).⁷² Pero Carranza le propuso además al Constituyente legislar sobre el municipio libre, el cual era resultado de la “división territorial” del estado “y de su organización política”. Cada municipio debía estar “administrado” por un ayuntamiento de elección directa y “sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado”, para evitar el peso de los “jefes políticos”.⁷³ Todo ello fue aceptado de buena gana por los constituyentes, pero éstos agregaron dos normas adicionales: a) la capacidad de los municipios para administrar libremente su hacienda, “la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”; y b) la personalidad jurídica de los municipios “para todos los efectos legales”.

Cabe señalar que el punto de la hacienda municipal despertó uno de los debates más importantes del Congreso, puesto que la Dictaminadora originalmente había planteado que los municipios recaudarían “todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la Legislatura local”, lo cual fue descartado

⁷¹ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 817.

⁷² *Diario de los Debates, op. cit.* t. I, p. 357.

⁷³ *Ibid.*, p. 357.

en la redacción final del texto constitucional. Algo similar sucedió con la pretensión de la misma Dictaminadora de establecer que “los Ejecutivos podrían renombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio” y que “los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolvería la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (artículo 115).⁷⁴

Vale la pena subrayar que la preocupación de Carranza en torno al municipio libre fue constante. Se le concebía como la célula básica del nuevo orden constitucional, y de ahí el papel relevante que tuvo su discusión en el Congreso de 1916-1917.⁷⁵

Completaba las disposiciones del artículo 115, que ahí donde residieran los poderes del estado, el mando de la fuerza pública estaría en manos de los gobernadores, la prohibición de reelección de los gobernadores y la duración de su encargo —cuatro años—, que el número de representantes de las legislaturas locales fuese proporcional al número de habitantes, nunca pudiendo ser menor de quince diputados —aunque el proyecto de Carranza establecía el mínimo de siete diputados propietarios—, la división del territorio en distritos electorales a partir de los cuales se elegiría un diputado y otro suplente, y el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y nativo del estado o con vecindad no menor de cinco años “inmediatamente anteriores al día de la elección” para ser gobernador. Cabe señalar que tanto en el proyecto original de Carranza como en el de los grupos dictaminadores sólo se requería ser mexicano por nacimiento.⁷⁶

A continuación los constituyentes de 1917 siguieron los pasos de sus antecesores, y luego de establecer que “los estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites; pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la

⁷⁴ *Ibid.*, t. II, p. 633.

⁷⁵ Véase Moisés Ochoa Campo, *La reforma municipal*, 2ª ed. ampliada y actualizada, México, Porrúa, 1968, pp. 317-346.

⁷⁶ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 358 y t. II, p. 633.

aprobación del Congreso de la Unión” tal como lo indicaba el artículo 110 de la Constitución del 57 y que ahora fue convertido en el artículo 116, pasó a consagrar lo que los estados de ninguna manera podían hacer. Esa idea, tomada también del Constituyente del 57, se sustenta en la noción de que en el momento en que los estados forman parte de la federación su soberanía obligatoria debe estar acotada.

La Constitución del 57 había establecido como prohibiciones absolutas solamente tres: a) “celebrar alianza, tratado o coalición contra otro estado, ni con potencia extranjera”, b) expedir patentes de corso ni de represalias, y c) acuñar moneda, emitir papel moneda ni papel sellado.⁷⁷ En 1896 se añadieron otras: d) gravar el tránsito de personas o cosas, e) prohibir o gravar la entrada o salida de mercancías nacionales o extranjeras, f) gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros con impuestos o derechos derivados de aduanas locales, inspección, registro, g) expedir leyes o disposiciones fiscales discriminatorias por razón de procedencia de las mercancías, h) emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; contratar préstamos con gobiernos extranjeros.⁷⁸

Todas esas taxativas fueron prácticamente calcadas por Carranza y los constituyentes.⁷⁹

El Congreso del 57 había establecido una serie de restricciones que podían sin embargo, salvarse previo “consentimiento del Congreso de la Unión”. Ellas eran: I) “Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos; ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones”, II) “Tener en ningún tiempo tropa permanente ni buques de guerra” y III) “Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera; exceptuándose los casos de invasión o de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos

⁷⁷ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 819.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 819-820.

⁷⁹ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 358 y t. II, p. 633.

darán cuenta inmediata al Presidente de la República”.⁸⁰ Tal cual fueron retomados por el Constituyente de 1917, sólo que el artículo 112 de la Constitución del 57 se convirtió en el 118 de la nueva Carta Magna.

Algo similar sucedió con el resto del título sobre los “estados de la Federación” que solamente recogieron disposiciones que ya se encontraban apuntadas en 1857. La obligación de cada estado de entregar, sin demora, los criminales de otro estado; la obligación de los gobernadores de publicar y hacer cumplir las leyes federales; la obligación de los estados de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros —aunque el Congreso de 1917 introdujo una serie de especificaciones— y la obligación de los Poderes de la Unión de proteger a los estados contra invasión o violencia exterior, igual que en caso de “sublevación o trastorno interior”, a petición de la Legislatura del estado o del Ejecutivo, “si aquélla no estuviese reunida” (artículos 113-116 de la Constitución de 1857 y 119-122 de la Constitución de 1917).⁸¹

Con ello se acababa de redondear la idea general sobre la fórmula de gobierno.



⁸⁰ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 825.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 828-852 y *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, p. XXVI.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824, editado por Mariano Galván Rivera, México, 1828. Edición facsimilar de Miguel Ángel Porrúa, t. I, 1988.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917, t. I, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922. Edición facsimilar de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura.

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, t. IV, México, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, 2ª ed. ampliada y actualizada, México, Porrúa, 1968.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, México, Porrúa, 1912.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM (República Liberal. Obras Fundamentales), 1987.



LA CONCEPCIÓN SOBRE
LA DEMOCRACIA EN EL CONGRESO
CONSTITUYENTE DE 1916-1917
CON RELACIÓN AL DE 1856-1857

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO.
Se terminó de imprimir en la Ciudad de México en junio de 2016
en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso,
S. A. de C. V. (IEPSA). San Lorenzo núm. 244,
Col. Paraje San Juan, Del. Iztapalapa,
C. P. 09830, Ciudad de México.
Su tiraje consta de 1 000 ejemplares.