

GERZAYN UGARTE RODRÍGUEZ

Pedro Emiliano HERNÁNDEZ GAONA

SUMARIO: Introducción; I. Semblanza biográfica; II. Intervenciones del Diputado Ugarte en el Congreso Constituyente de 1916-1917; Consideraciones finales.

Introducción

El movimiento social iniciado en 1910 significó para México el comienzo de una etapa de transformación en los sectores económico, político y social del país.

El fruto de la llamada "Revolución mexicana", fue la Constitución de 1917. Obra que aglutinó los planes, manifiestos y proclamas de aquellos que lucharon por lograr la igualdad, la libertad y la justicia.

La Constitución de 1917 fue un trabajo realizado por un grupo de hombres que tenían como propósito fundamental dar las pautas para lograr un mejor nivel de vida.

Al inaugurar el Congreso Constituyente, el primero de diciembre de 1916, la asamblea estaba conformada por diversos sectores de la población: obreros, agricultores, ferrocarrileros, profesores, abogados, médicos, etcétera; los más heterogéneos pensamientos se unieron para delinear los principios generales de la Carta Magna.

Todos los debates de los constituyentes fueron importantes pero los más significativos versaron sobre la enseñanza, la tierra, el trabajo, y la cuestión religiosa.

Entre toda aquella pléyade de ilustres mexicanos encontramos la figura de Gerzayn Ugarte Rodríguez, quien tiene una destacada intervención en los debates de la Constitución, pues su participación se da en 12 preceptos.

Este trabajo tiene como propósito dar a conocer la importante labor que realizó Gerzayn Ugarte Rodríguez en la vida política del país y principalmente dentro del Congreso Constituyente.

En primer lugar dentro del trabajo nos referimos a dar una semblanza biográfica del constituyente, para posteriormente adentrarnos a las doce participaciones que tuvo Ugarte en la formación de la Constitución de 1917.

I. *Semblanza biográfica*

Gerzayn Ugarte Rodríguez nació en el poblado de Terrenate, Tlaxcala, el 31 de enero de 1881, sus padres fueron Apolinar Ugarte y Dolores Rodríguez. Sus primeras letras las aprendió en Huamantla, Tlaxcala, y en Puebla cursó la preparatoria. A muy corta edad prestó servicios como maestro de escuela en su lugar de origen.

Debido a su gran ímpetu, el gobernador del Estado lo nombró primero su ayudante y posteriormente su secretario particular¹ Además fue electo diputado de la legislatura local en 1908 y posteriormente director del periodo *La Antigua República*.

Formó parte del Partido Democrático, en donde se hizo partidario de Francisco I. Madero, y fue diputado por su estado en la XXVI legislatura, después de haber sido apoyado por los centros obreros de Tlaxcala. En el mes de mayo de 1911, Ugarte fue presidente del bloque liberal renovador.²

En el libro *Los diputados*, Palavicini menciona que una de las personas que acompañó al primer jefe Carranza, desde la iniciación de la Revolución hasta 1917, fue Gerzayn Ugarte.³

En el Congreso Federal reunido el 17 de septiembre de 1913 Ugarte, participa con un gran dinamismo en las iniciativas sobre: reformas al Código civil, en los artículos 1316-1458 y 1671; el proyecto de ley sobre la independencia del Poder Judicial; en las reformas al Código de comercio, para legislar sobre trabajo.

El 10 de octubre de 1913, Ugarte Rodríguez es apresado, junto con ochenta y tres diputados, y conducido a la penitenciaría por órdenes de Victoriano Huerta, quien argumentaba que había disuelto

¹ Próspero Cahuantzi fue gobernador de Tlaxcala de 1885 a 1911; después de 26 años de ejercer el poder presentó su renuncia ante el congreso local.

² Palavicini, Félix F., *Los diputados. Lo que se ve y lo que no se ve en la Cámara*, 2a. ed., México, Imprenta Francesa, 1915, t. I, p. 425. "El bloque renovador fue organizado para dar cohesión, disciplina y fuerza a todos los que, en pugna con el pasado inmediato, deseaban realizar reformas que el país exigía, sosteniendo al gobierno del señor Madero."

³ Palavicini, Félix F., *Los diputados. Oposición a Huerta, persecuciones y asesinatos. Penitenciaría*, México, Imprenta Francesa, 1916, t. II, p. 25.

al Congreso porque habían bloqueado las iniciativas que había propuesto, pero sobre todo porque se conspiraba en su contra.⁴

El joven diputado Ugarte estuvo en prisión más de seis meses, ocupando la celda 413, hasta que el día 23 de abril de 1914 y con motivo de la ocupación de Veracruz se le dio la salida.⁵ Al ser puesto en libertad se incorporó inmediatamente al ejército constitucionalista, en donde Venustiano Carranza le encomienda la dirección del periódico *El Liberal*.

En 1915, Carranza le confirmó el grado de capitán primero de su Estado mayor, y un mes más tarde lo nombró su secretario particular. Fue diputado por el III distrito electoral del Distrito Federal en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917.

El doctor Carpizo, en su libro "La constitución mexicana" de 1917, apunta:

Sin lugar a duda la comisión más importante era la comisión de constitución. La mesa propuso para integrarla a los diputados José N. Macías, Gerzayn Ugarte, Guillermo Ordorica, Enrique Colunga y Enrique Recio. Los primeros eran personas que estaban señaladas como de pensamiento conservador o de "derecha", lo cual hizo que esta proporción de la mesa fuera recibida desfavorablemente en el seno de la asamblea. Hilario Medina tomó la palabra y opinó que las tres primeras personas señaladas para la comisión de Constitución estaban íntimamente relacionadas con el régimen de Carranza, y a su proyecto de Constitución, por ello el parecer de la comisión iba a coincidir con el mencionado proyecto, lo cual traería como consecuencia que se suprimiría el contraste de ideas...⁶

Fue senador de la República; embajador en Colombia, Venezuela y Ecuador, y ministro plenipotenciario en Francia entre 1918 y 1920. En mayo de ese año acompañó a Carranza a Tlaxcalantongo, en

⁴ *Idem*, pp. 356, 358, 365.

⁵ *Idem*, p. 409. "La vida de los prisioneros fue menos dura cuando pudieron reunirse en el patio de la celda y leer, estudiar y hablar juntos. Entonces se idearon los más inocentes juegos, y como en la infancia, se distraían en hacer adivinanzas, contar cuentos, hacer versos y hasta corridas de toros. La comida del domingo 21 de diciembre fue hecha con todos los detalles de las de verdad"... "la entrada buena, la salida lejana"... "Se quiso dejar, como imperecedero recuerdo de nuestra permanencia en la cárcel, un árbol en el centro del patio", se plantó un sicomoro, el 10 de marzo de 1914, p. 431.

⁶ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 7a. ed., México, 1986, Ed. Porrúa, p. 75. "La comisión de constitución se compuso de Enrique Colunga, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román."

donde este último fue asesinado. De nuevo en 1922, Ugarte fue senador, esta vez por su estado natal; con Cárdenas fue subjefe de la Inspección del Departamento de Tránsito; y con Avila Camacho volvió a ser senador.

Gerzayn Ugarte Rodríguez falleció el 31 de julio de 1955, sus restos se encuentran en el panteón civil de Dolores del Distrito Federal, en el lote de los Constituyentes.⁷

II. *Intervenciones del diputado Ugarte en el Congreso Constituyente de 1916-1917*

1. *Artículo I Constitucional*

En la sesión permanente realizada el 29, 30 y 31 de enero de 1917, el diputado Ugarte hizo uso de la palabra para solicitar que no se aprobara el preámbulo de la Constitución, elaborado por la Comisión.

El dictamen de la Comisión tenía como finalidad adjuntar a los artículos constitucionales una glosa de los antecedentes que habían motivado la conformación de esa Asamblea Constituyente.

El constituyente Ugarte argumentaba: "le corresponde al primer Jefe elaborar el decreto que debe necesariamente contener la historia desde cuando fue convocado el congreso y el trabajo que este ejecutó". Asimismo apuntaba, que se debía seguir la fórmula ya conocida: "El Congreso Constituyente, reunido en la ciudad de Querétaro el 1º de diciembre de 1916, por virtud de la convocatoria expedida, etc. . . , ha tenido a bien expedir la siguiente Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos".⁸

La gran preocupación del constituyente residía en que si el Congreso aprobaba el preámbulo propuesto por la comisión, y posteriormente Carranza cumpliendo con el ritual hacía otro preámbulo para expedir la constitución, entonces resultaría una cosa ininteligible al existir dos preámbulos.

Por lo tanto Ugarte pedía a los miembros del Congreso que no se aprobara el dictamen.

⁷ Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917, Biografías de los diputados que lo integraron*, México, 1978, pp. 115-116.

⁸ *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. I, *Antecedentes, origen y evolución del articulado constitucional*, México, LII Legislatura, 1985, t. I, artículo 1, p. 61.

El Diputado Álvarez criticó la intervención de Ugarte, señalando que no había en su concepto ninguna dificultad en que hubiera un preámbulo del Congreso y otro del primer Jefe.

Sin embargo, al retomar la palabra Ugarte apuntaba, que los dos preámbulos tenían que decir lo mismo.⁹ Es de hacer notar que Ugarte, ya no defiende su primera postura.

Se debe hacer hincapié, en que el dictamen es retirado a solicitud del diputado Cravioto, quien pidió a la asamblea se retirara el dictamen. Al existir mayoría el dictamen fue retirado.

2. *Artículo 3 constitucional*

El 16 de diciembre de 1916, en sesión ordinaria en el debate del artículo 3º constitucional, el diputado Ugarte interrumpió al diputado Espinoza.

El motivo de la interrupción se debió a que el constituyente Espinoza manifestó que se debería sostener el artículo 3, tal como lo presentaba la comisión dictaminadora, pues era mejor y más amplio que el que presentaba el primer jefe. Carranza no presentó un artículo completamente nuevo, toda vez que lo tomo de la constitución de 1857, había agregado únicamente la palabra “laica”.

Señalaba el diputado Espinoza que no era la intención de hacer una política obstruccionista sino que se tenía una responsabilidad con la historia, por la patria y por el pueblo; por lo tanto se debía aprobar el artículo 3 que presentaba la comisión dictaminadora, ya que se expresaba el anhelo del pueblo mexicano y esto no era con el afán de empequeñecer al primer jefe.¹⁰

Es en este momento en donde Ugarte interrumpió para decir: “El Primer Jefe no es ningún inconsciente”. Consideramos desafortunada esta intervención; además no fue tomada en cuenta, y el diputado Espinoza continuó haciendo uso de la palabra.

Al finalizar la intervención de Espinoza, el artículo 3 tal y como lo presentó la comisión dictaminadora fue aprobado por 99 votos contra 58.

3. *Artículo 5 Constitucional*

En la 10a. Sesión Ordinaria celebrada el 12 de diciembre de 1916, se leyó el dictamen sobre el artículo 5 del proyecto de Constitución. La

⁹ *Idem*, p. 62.

¹⁰ *Idem*, artículo 3, p. 138.

comisión reconocía que el proyecto del primer jefe era la misma idea que la que ellos presentarían sólo que a este se le habían hecho algunas enmiendas y adiciones. La discusión del artículo dio inicio el 26 de diciembre de ese año.

Después de haber leído el dictamen se presentó una moción suspendida por parte de varios diputados para que se hicieran algunas modificaciones, pues algunos diputados consideraban que se habían insertado disposiciones reglamentarias, y que quizá no conviniera colocarlas en ese lugar, como era: la jornada máxima de trabajo de 8 horas; la prohibición del trabajo nocturno en las industrias a niños y mujeres y el descanso hebdomadario.

Catorce diputados se inscribieron para hablar en contra; uno de ellos fue el diputado Ugarte, quien proponía que la reglamentación de este artículo 5, se incluyera en el artículo 72 de la Constitución; para el legislador los representantes de los estados debían tener la posibilidad de legislar en materia laboral.¹¹

Ugarte al igual que otros diputados era partidario de que la comisión retirara su dictamen y presentara uno nuevo. Finalmente la comisión retiró el dictamen para reformarlo.

El nuevo dictamen señalaba que se había resuelto reunir en una sección Constitucional las bases generales sobre el contrato de trabajo en la república, dando a los estados la libertad de desarrollar según lo exija las condiciones de cada localidad; la comisión propuso que la sección llevara el título "Del trabajo de la previsión social".¹²

Votaron en pro del artículo 163 diputados.

4. *Artículo 7 constitucional*

En la 19a. sesión ordinaria, celebrada el 21 de diciembre de 1916, se discutió el artículo 7 del proyecto de constitución. En la parte referente a la libertad de imprenta no existía ningún problema para su aprobación. En donde sí había un criterio dividido era en que todos los delitos que se cometían por medio de la imprenta debían ser juzgados por un jurado popular.

El sentir de Ugarte era el siguiente: "pido, porque en el criterio de la asamblea está dividida la opinión en este punto, que se separe del

¹¹ *Idem*, t. II, artículo 5, pp. 96-98.

¹² *Idem*, p. 100.

dictamen el párrafo que trata del jurado para votarlo aparte. Es lo único que puede hacerse, porque podemos aprobar el resto del artículo y separar eso para votarlo en contra, los que estén en contra del jurado”.¹³

Para apoyar lo externado por Ugarte, el constituyente Medina opinó que la comisión dividiera el artículo 7 en partes para votar todos por la libertad de imprenta y en contra por el establecimiento del jurado popular. Esta intervención causó malestar a Ugarte, quien manifestó airadamente que eso era lo que el había expresado, y que él era el autor de la proposición de que se separara la parte del dictamen que se refería al jurado popular y así votar por el resto del artículo que era lo que hacía perder el tiempo.

Después de la gran insistencia del constituyente para que se votara por separado el artículo; el secretario de la asamblea manifestó que la presidencia ponía a votación si se admitía la forma de votación que proponía exclusivamente el señor Ugarte, proposición que fue aceptada por los asambleístas. De esta forma lo primero en votarse fue lo referente a la libertad de expresión, que fue aprobado por unanimidad de 160 votos; lo segundo en votarse fue lo referente al jurado popular, que resultó desechado por 101 votos contra 61.

5. Artículo 18 constitucional

En la 22a. sesión ordinaria, celebrada el 25 de diciembre de 1916, se leyó el dictamen de la comisión sobre el artículo 18, el cual suscitó una larga y acalorada discusión; las impugnaciones a este artículo fueron dos principalmente: la primera se refirió a la subsistencia de la prisión preventiva en los casos de que un delito tuviera señalada pena alternativa pecuniaria o corporal. Y la segunda fue la relativa a la obligación de implantar en los estados el régimen penitenciario. Al llevarse a cabo la votación, 70 votos fueron en contra y 67 a favor del dictamen, por lo que éste fue desechado.

Sin embargo, en la sesión 24 del 3 de enero de 1917, la comisión presentó el dictamen del artículo 18 reformado; después de haber analizado el debate, la comisión desautorizó la prisión preventiva en el caso de que un delito tuviera señalada pena alternativa pecuniaria o corporal. Asimismo, la comisión dejó en libertad a los estados para adoptar el sistema penal que más les conviniera (colonias, penitenciarías o presidios).

¹³ *Idem*, t. 5, artículo 7, p. 64.

La primera intervención sobre el artículo 18 reformado por un nuevo dictamen de la comisión se debió a Gerzayn Ugarte. El constituyente se oponía a discutir el dictamen por las siguientes razones:

1. Ugarte argumentaba que la discusión del primer dictamen presentado por la comisión había provocado los más interesantes debates y estos habían agotado el asunto, por lo que ya no había más argumentos que se pudieran ventilar.

2. Apuntaba el constituyente que en caso de que la mayoría de los diputados resolvieran discutir el nuevo dictamen, esto no daría resultado para que se aprobara y sólo se perdería tiempo.

3. Sostenía el orador que la tesis de fondo del dictamen rechazado no había sido modificada, decía: “hoy nos encontramos con que la comisión nos devuelve el mismo artículo”.

4. Finalmente, el legislador explicaba a los asambleístas que la comisión había devuelto el artículo igual, porque se dieron cuenta que sólo había tres votos de mayoría en contra, por lo que a la comisión le pareció oportuno y conveniente hacer el juego que ya se había realizado en otro artículo: “hablar con los diputados que votaron en contra y ver si después votan en pro”.¹⁴

La crítica que realiza al dictamen se dirige esencialmente al sistema penitenciario creado en la Constitución de 1857; argumentaba que en los 60 años que llevaba funcionando, sólo en unos cuantos estados se había tenido la posibilidad de sostener este sistema, no pudiéndose implantar en todo el país por cuestiones de índole económico y social; por lo tanto Ugarte se muestra partidario de eliminar el sistema penitenciario.

La tesis que el legislador apoya es la de establecer un nuevo sistema de extinción de la pena, creando colonias penales; esta disertación que sostiene Ugarte se encontraba en el proyecto de constitución de Carranza. El constituyente defiende el proyecto diciendo que la experiencia como gobernador de Coahuila del primer jefe, le hizo observar las graves deficiencias del sistema penitenciario.

Gerzayn Ugarte decía en sesión ordinaria:

se demostró que científicamente el sistema de colonias penales está dentro de la civilización, que es un sistema regenerador para el reo y que no lo devuelve a la sociedad en la forma en que devuelve la

¹⁴ *Idem*, t. III, artículo 18, p. 41.

penitenciaria del Distrito Federal a los reos: llenos de enfermedades, y en la mayoría de los casos tuberculosis, que van a sembrar el germen de la muerte a las ciudades a donde vuelven.¹⁵

En la última intervención del constituyente Ugarte, ratifica los puntos que virtió en la primera, y sigue sosteniendo su impugnación al trámite.

La Asamblea aprobó el dictamen por 155 votos contra 37 quedando el artículo de la siguiente manera: “Los gobiernos de la Federación y los estados organizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias penitenciarias o presidios— sobre las bases del trabajo como medio de regeneración.

6. *Artículo 73 constitucional*

En la 42 sesión ordinaria celebrada el día 14 de enero de 1917, al discutirse el artículo 73, se leyó el párrafo segundo del mencionado artículo que establecía:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

.....

II. Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes y los elementos necesarios para proveer a su existencia política.”

Al tomar la palabra el constituyente Palavicini, manifestó entre otras cosas, que ochenta mil habitantes era muy poco para un estado; que se necesitaba por lo menos que hubiera dos representantes en el Congreso por cada estado, ya que con un sólo representante si no resultaba bueno, todo el estado sufriría las consecuencias:

En ese momento el diputado Ugarte con mucho acierto expresó:

“La observación del Diputado Palavicini es completamente infundada, pues con ochenta mil habitantes se tiene dos diputados uno por sesenta mil habitantes conforme a la ley, y otro por veinte mil habitantes conforme a la segunda fracción”.¹⁶

Acto seguido, el secretario preguntó a los señores diputados que si deseaban separar esta fracción para discusión, pero estos manifestaron que no era necesario que se separara, por lo que al hacerse la votación se aprobó por unanimidad de 139 votos.

¹⁵ *Idem*, t. III, p. 42.

¹⁶ *Idem*, t. VIII, artículo 73, p. 68.

7. Artículo 79 constitucional

En la 42a. sesión ordinaria de 14 de enero de 1917, los señores diputados José Álvarez, Gracida y Vega Sánchez presentaron una adición al artículo 79, fracción IV, en donde se establecía la facultad de la comisión permanente de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, en los siguientes casos: 1) que la autonomía nacional se hallase comprometida; 2) para juzgar los delitos de carácter grave cometidos por alguno de los funcionarios de la Federación.

El 15 de enero de 1917, se procedió al debate de la adición al artículo 79 en la fracción IV. Uno de los primeros en intervenir en la discusión del artículo en cuestión fue el diputado Ugarte, para manifestarse en contra de la adición propuesta.

La inquietud de Ugarte residía en el peligro de que una simple intriga o bien el deseo manifiesto de hostilizar al Ejecutivo hiciera que ocho días después de clausurar el periodo de sesiones ordinario, la comisión permanente convocará nuevamente al Congreso a sesiones extraordinarias.

El constituyente pensaba que si el Ejecutivo necesitare consultar a la representación nacional sobre la urgente expedición de una ley, o sobre un problema que mereciera la atención del Congreso; él convocaría inmediatamente a un periodo de sesiones extraordinarias, estableciendo cuales serían los asuntos que se debían tratar.¹⁷

Es de hacer notar que Ugarte era partidario de crear un Ejecutivo fuerte; consideraba que era más peligroso tener una dictadura del Congreso que la dictadura de un sólo hombre. Para el diputado un sistema presidencial fuerte y capacitado debidamente sí podría responder a las necesidades de la República. La petición del legislador Ugarte a la Asamblea era la de retirar la proposición. Con objeto de que el Ejecutivo fuera el único en poder convocar a sesiones extraordinarias.

Finalmente es de hacer notar que la comisión si tomó en cuenta la propuesta presentada, por lo que presentó la iniciativa de adición al artículo 79 fracción IV de la siguiente manera: Se señalaba que para conservar la estabilidad del poder Ejecutivo, no se podía convocar a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente, para juzgar al presidente pero sí respecto a los ministros de la Corte, secretarios de Estado y gobernadores. Sin embargo, se establecía que

¹⁷ *Idem*, t. X, artículo 79, p. 15.

la convocatoria a sesiones extraordinarias debía haber instruido previamente el proceso por la comisión del gran jurado; situación que ya no sería una simple presunción sino un hecho completamente comprobado.

En la sesión ordinaria realizada el 26 de enero de 1917, fue aprobada la adición al artículo 79, fracción IV, por 135 votos contra 22.

8. *Artículo 82 constitucional*

En la 48a. sesión ordinaria del 18 de enero de 1917, al discutirse el proyecto del artículo 82 Constitucional, se suscitó un debate que giraba en torno de la fracción V del mencionado artículo, que establecía:

“Artículo 82. Para ser Presidente se requiere:

.....

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, noventa días antes del día de la elección.”

El problema que se planteó fue que si el plano de noventa días no afectaba la candidatura de Venustiano Carranza.

En la sesión el diputado Ugarte intervino y manifestó a la Comisión de que si tenía en su criterio el deseo de hacer una adición: un artículo transitorio que quitara todo el elemento de discusión a las elecciones presidenciales y para evitar argumentos de nulidad, que los enemigos y los reaccionarios pudieran hacer al invocar la validez de la Constitución, él apoyaría esta adición, porque el artículo era prohibitivo para los militares y en un momento dado se podría aducir el carácter militar del primer jefe.¹⁸ Pero si en el artículo transitorio se decía que la prohibición del artículo que estaba en debate no comprendía al primer jefe se habrían satisfecho los deseos para que la Constitución fuera vigente para el futuro y habrían quitado el arma que los enemigos pudieran tener, invocando precisamente el artículo que estaban dispuestos a aprobar.

El diputado Machorro Narvaéz fue de la opinión que la comisión retirara el artículo 82 para presentarlo con el artículo transitorio, uno o dos días más tarde. El secretario preguntó a la asamblea si se concedía el permiso y este fue concedido.

En la 64a. sesión ordinaria celebrada el 27 de enero de 1917, se dio lectura al artículo transitorio:

¹⁸ *Idem*, artículo 82, p. 9.

Artículo 1º. Esta Constitución se publicará desde luego, y con la mayor solemnidad se protestará guardarla y hacerla guardar en toda la República; pero con excepción de las disposiciones relativas a las elecciones de los supremos poderes federales y de los estados, que desde luego entran en vigor, no comenzará a regir sino desde el día 1º de mayo de 1917, en cuya fecha deberá instalarse solemnemente el Congreso constitucional y prestar la protesta de ley el ciudadano que resultare electo en las próximas elecciones para ejercer el cargo de presidente de la República.

En las elecciones a que debe convocarse, conforme al artículo siguiente, no regirá la fracción V del artículo 82; no será impedimento para ser diputado o senador estar en servicio activo en el ejército, siempre que no se tenga mando de fuerza en el distrito electoral respectivo...

Al ponerse a votación el artículo 1º transitorio, fue aprobado por unanimidad de 168 votos.

9. *Artículo 108 constitucional*

En la 48a. sesión ordinaria, celebrada el 18 de enero de 1917, se dio lectura al dictamen de la Comisión del artículo 108. El artículo versaba sobre la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos.

El punto central del debate era el de no considerar al Presidente de la República responsable de las violaciones a la Constitución, y únicamente podía ser juzgado por los delitos de traición a la patria o bien por delitos graves de orden común; la comisión señaló que el motivo de esto era para proteger la estabilidad del poder Ejecutivo.

Al tomar la palabra el diputado Céspedes señaló que en la Constitución de 1857 sí se autorizaba a acusar al presidente de la República por violaciones a la Constitución.¹⁹ En su argumento decía que era más factible que se hicieran violaciones a la Constitución por parte del Ejecutivo que delitos del orden común o de traición a la patria.

Al tomar la palabra Ugarte manifestó que no había ningún peligro de que el presidente de la República cometiera violaciones a la Constitución y quedara sin castigo.

¹⁹ El artículo 110 de la Constitución de 1857 establecía: "El presidente de la República queda también sujeto a este procedimiento; pero sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la constitución y delitos graves del orden común."

Tanto Lizardi como Ugarte, sostenían que el presidente de la República no podía violar la Constitución por el hecho de que todo acto del presidente debía ser refrendado por el Secretario respectivo, en este caso el secretario sería el responsable.

Ugarte decía:

Es seguro que un presidente honrado no le dirá a su secretario de Estado que obre, si es del ramo de justicia, atropellando la justicia; si es en relaciones violando la soberanía de la nación para comprometer esa soberanía... "no habrá, repito, presidente carente de toda honradez que, falseando la confianza del voto popular, llegase a cometer esos desatinos por conducto de un ministro."²⁰

Argumentaba el constituyente que "los secretarios de Estado, al refrendar los actos del presidente, debe suponerse que son hombres conscientes, ilustrados y patriotas, yo aseguro que dimitirán antes de ser cómplices de una violación flagrante a la Constitución."²¹

Después de haber sido discutido el artículo 108, fue aprobado por 101 votos a favor contra 51 de la negativa.

Es de hacer notar que los argumentos vertidos por Lizardi y Ugarte no son de ninguna manera convincentes, sino hasta ilusos; se debe recordar que el proyecto de Constitución de Carranza en el artículo 108 ni siquiera se contemplaba la posibilidad de que el presidente de la República fuera acusado por traición a la patria o delitos graves del orden común.

10. *Artículo 115 constitucional*

En la 52a. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, se leyó el dictamen de la comisión sobre el artículo 115 del proyecto de Constitución, en donde se dejaban sentados los principios en las que debía descansar la organización municipal: 1) independencia de los ayuntamientos, 2) formación de su hacienda con independencia y 3) otorgamiento de personalidad jurídica para contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

El debate dio inició el 24 de enero de ese año, el tema central de la discusión fue el de la Hacienda Municipal, ubicado en la fracción II del artículo 115. A pesar de la amplia discusión que se dio en el

²⁰ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, t. XI, artículo 108, p. 23.

²¹ *Ibidem.*

seno del Constituyente no se trató de eliminar la autonomía financiera como presupuesto para alcanzar la autonomía política y administrativa.

La fracción II del artículo 115 se votó el 25 de enero, con el resultado de 110 votos de la negativa y 35 por la afirmativa.

Este hecho ocasionó que se presentara un voto particular de los diputados Machorro Narvaéz y Méndez, en donde establecían el señalamiento de un mínimo de recursos específicos que se debían respetar al municipio;²² es de hacer notar que se utiliza la técnica que se introduce en la reforma de 1983.²³

En el voto de Medina, y Jara,²⁴ se decía que no se podía entender la libertad política cuando la libertad económica no estaba asegurada. El temor de Jara, residía en que si se daba una libertad política y se restringía la libertad económica, entonces la primera no podría ser efectiva; quedarían consignadas en la Carta Magna como un bello capítulo y no se podría llevar a la práctica debido a que el municipio no podría disponer de un solo centavo, sin tener el consentimiento del gobierno estatal.²⁵

Con el fin de que los asambleístas se pronunciaran a favor del voto, Medina argumentaba que para la elaboración de éste se habían desechado los puntos objetivos del dictamen de la comisión relativos a que los municipios recaudaran todas las contribuciones, así como se eliminaba la intervención de la Corte para las cuestiones municipales. Por otro lado, el constituyente sostenía que la idea capital de la independencia económica del municipio sí se había considerado en el voto y solamente se había creído necesario fijar que su hacienda se formara los ramos municipales y que las rentas que fijare el Estado, podrían decirle en caso de que le faltare al municipio recursos para completar sus gastos.

Al terminar Medina su intervención, hace uso de la palabra Gerzayn Ugarte, para contradecir lo expuesto por Medina, apuntando:

²² *Idem*, artículo 115, p. 70.

²³ Azuela Guitrón, Mariano, *Hacienda municipal, la reforma municipal en la Constitución*, México, Ed. Porrúa, S. A., 1986, pp. 153-191.

²⁴ El voto particular relativo a la fracción II del artículo 115 de Hilario Medina y Heriberto Jara, establecía: "II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversas ramas, y del tanto que asigne el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado, y el municipio, serán resueltas por el tribunal superior de cada estado en los términos que disponga la ley respectiva."

²⁵ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, t. XI, artículo 115, p. 24.

Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería en términos claros tanto como concederlas el derecho de legislar para sí en materia administrativa, hacendarías y en los demás ramos encomendados a su cuidado.²⁶

Para Ugarte no se podía romper con la armonía que debía seguir existiendo entre el municipio y los poderes del Estado; decía: “los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el quien va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial”.²⁷

Antes de terminar su intervención dice:

Algunos diputados han querido de la mejor manera satisfacer el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la comisión ni como lo propone el voto particular, ambas dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

Los Municipios administrativos 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 a sus necesidades.²⁸

Después de retirar el voto particular, se procedió a la votación y fue aprobada la fracción II del artículo 115 por 88 votos en favor y 62 en contra, propuesta por Ugarte.

En el *Diario de los debates*, sobre la intervención de Ugarte, se aprecia que hubo intervención de otros diputados en la elaboración de la fracción II del artículo 115 cuando dice “algunos diputados han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la comisión”, además apunta “he pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo”, de ninguna manera se le quiere quitar mérito a Ugarte, sólo se quiere dejar la posibilidad de que existieron otros diputados que pensaron en la fracción II. Sin embargo a Ugarte se le considera el

²⁶ *Idem*, p. 76.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

autor del texto original de la tan debatida fracción II, y responsable de haber entregado a las entidades federativas el destino económico del municipio, razón por la que nunca pudieron ser auténticamente libres.²⁹

Finalmente se debe apuntar que lo esperado por Jara se hizo realidad, la fórmula dada por Ugarte para la autonomía municipal sólo quedo reducida a un bello capítulo de la Constitución, debido a que no fue llevada a la práctica.

11. *Artículo 117 constitucional*

En la 52a. sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, se procedió a dar lectura al dictamen al artículo 117, del proyecto de Constitución, ubicado en el título quinto denominado "De los Estados de la Federación".

Entre las prohibiciones que establecía el artículo 117, a los Estados, se encontraban: el celebrar alianza, tratados a coalición con otro Estado; acuñar moneda; gravar el tránsito de personas o cosas por el territorio; prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera; emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, etcétera.

En la sesión ordinaria celebrada el 25 de enero de 1917 se presentó una iniciativa de adición al artículo 117, en la que se decía que en los estados, el distrito federal y los territorios se prohibirían: la fabricación y venta de pulque así como la fabricación de alcohol de maguey y de caña de azúcar para la preparación de bebidas embriagantes, también se prohíben los juegos de azar, las corridas de toros, las peleas de gallos y toda clase de juegos en donde se derrama sangre.

Se hablaba de la prohibición de la venta de droga, en cuyo caso fuera perjudicial a la salud.

El tema principal del debate del artículo 117 se dedica al alcoholismo, que tan perjudicial había sido en aquella época.

Al tomar la palabra Ugarte veía, con buenos ojos la iniciativa de adición al artículo 117. Decía "lejos de atacar la iniciativa por su parte moral, la aplaudo y estoy con el señor Ibarra y los sesenta

²⁹ Arrijoa Vizcaino, Adolfo, *Derecho fiscal*, citado por Azuela, Mariano, *op. cit.*, p. 85.

firmantes”. Sin embargo a Ugarte le preocupaba la cuestión industrial del alcohol, y señalaba: “Económicamente, el problema es éste: los estados productores del pulque y productores del alcohol de caña, se sentirán honradamente lastimados por una disposición constitucional, debemos dejarles en libertad, su independencia para ser antes que todo un país fuerte.”³⁰

El pensamiento de Ugarte se dirigía a evitar que se prohibiera a los industriales seguir produciendo alcohol, toda vez que era una industria que aportaba rentas por la elaboración de alcohol, de cerca de ocho millones, y que se debía defender por parte del gobierno; decía: “que esta era una necesidad práctica: atender las necesidades económicas del gobierno para que subsista, a las de la revolución para que se consolide y evitar que por un movimiento de sentimentalismos llevamos al gobierno y a la revolución al desastre”.

El constituyente sostenía que era a las entidades federativas a las que les correspondía reglamentar el vicio, y si era posible abolirlo, decretando medidas represivas o bien aumentando los impuestos, de modo que se haga imposible a los fabricantes su elaboración. Se debe “dejar —decía el constituyente— a los Estados en completa libertad a fin de que legislen en materia de prohibición de alcohol y no les quitemos fuertes ingresos que representan su supervivencia”.

Al efectuarse la votación del artículo 117 del proyecto, se aprobó por unanimidad de 174 votos. Sin embargo, al efectuarse la votación de la adición al artículo, el resultado fue de rechazado por 98 votos contra 54.

Finalmente se presentó otra adición al artículo 117 en el sentido de que el Congreso de la Unión y las legislaturas legales legislaran sobre la supresión del alcoholismo; esta adición fue aprobada por 187 votos contra 2.

12. *Artículo 123 constitucional*

Una de las intervenciones importantes de Gerzayn se da en la 40 sesión ordinaria, del 13 de enero de 1917, cuando se refiere a los obreros que prestan sus servicios en los establecimientos fabriles del gobierno.

El constituyente pensaba que los obreros de las fábricas de municiones y armas para el ejército estaban fuera de las condiciones de los demás obreros; sus argumentos eran que si se les consideraba

³⁰ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, t. XIX, artículo 117, p. 34.

como obreros, estos obreros fabriles tenían el derecho de anunciar con diez días de anticipación la huelga, con lo que el gobierno se vería en grave aprieto llegada la ocasión.³¹

El asambleísta Ugarte opinaba que estos obreros fabriles militares debían ser dependientes de la Secretaría de Guerra, en donde serían mejor retribuidos, y que de hecho ya lo eran.

De lo anterior Ugarte sometió a la consideración de la Asamblea una adición a la fracción XVIII del artículo 123, en donde decía: "Los obreros de los establecimientos fabriles militares del gobierno se considerarán asimilados al ejército y, por lo mismo, no estarán comprendidos en la disposición de esta fracción, que es la que se refiere al derecho de huelga." El artículo 123 fue aprobado por 163 votos, incluyendo la adición presentada por Ugarte a la fracción XVIII, la que ningún constituyente interpelló.

La tercera reforma al artículo 123 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de 31 de noviembre de 1938, realizada por Cárdenas a la fracción XVIII, elimina la disposición del constituyente otorgando el derecho de huelga a los obreros fabriles, por considerarlos servidores del Estado. Sin embargo, ahí queda plasmado en el texto original su aportación a la Constitución de 1917.

III. Consideraciones finales

Consideramos que todos los constituyentes fueron importantes para la formación de la Constitución de 1917, aun cuando no intervinieron en la discusión de algún artículo, pero sí apoyando con su voto.

Ugarte Rodríguez fue un hombre de reconocida personalidad entre sus correligionarios por la lealtad con la que se condujo, primero al lado de Madero y posteriormente al de Venustiano Carranza. Su labor en los debates se puede considerar como digna y sobresaliente. Del análisis en los debates en los que intervino, se aprecia un sólido defensor del Proyecto de Constitución de Carranza.

Sus más destacadas intervenciones se dan en los artículos 115, fracción II y 123 fracción XVIII, párrafo último, que son las aportaciones que da a la Constitución; aun cuando los artículos antes mencionados han sido reformados, su pensamiento queda ahí, como prueba innegable de que quiso contribuir a lograr un México mejor.

³¹ *Idem*, artículo 123, p. 8.