



## CAPÍTULO XIV

### LOS CONSTITUYENTES DE QUERÉTARO Y MICHOACÁN

#### I. LA ÚLTIMA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DE 1912

El 24 de agosto de 1912 se declaró quienes eran los diputados a la XXXV Legislatura, gobernador constitucional y magistrados numerarios y supernumerarios del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Michoacán de Ocampo.

Fue la primera vez que se eligieron los representantes de los tres Poderes por el método de la elección directa, y la última en que el Supremo Tribunal estaría integrado con magistrados electos, ya que en lo sucesivo los designaría el Congreso, a propuesta del Ejecutivo.

El 12 de febrero de 1913, el presidente de la República Francisco I. Madero fue asesinado. El 18 de ese mismo mes el general Victoriano Huerta informó telegráficamente al gobernador de Michoacán, Miguel Silva, que había sido autorizado por el Senado para asumir el Poder Ejecutivo y que estaban presos el Presidente y su gabinete. En realidad, el presidente de la República, Francisco I. Madero, y el vicepresidente José María Pino Suárez ya habían sido asesinados desde hacía varios días y el orden constitucional había quedado roto.

El gobernador de Michoacán contestó de enterado e inmediatamente solicitó licencia al Congreso. El 22 de febrero se le concedió y ésta le fue renovada constantemente, hasta que el 8 de junio se le concedió por tiempo indefinido. A partir de este momento,

el Congreso nombró sucesivamente a varios gobernadores provisionales: Enrique Ortiz Ayala, Adolfo Cano, Alberto Dorantes, Alberto Yarza, Jesús Garza González y finalmente Francisco Ortiz Rubio.

Mientras tanto, el 26 de marzo de 1913 se había firmado en Coahuila el Plan de Guadalupe, que desconoce al general Victoriano Huerta como Presidente de la República, a los dos Poderes Federales y todos los Poderes locales que lo reconocieran.

Aunque el sistema político en el estado había entrado en crisis desde el asesinato de Madero, como lo acredita la licencia —primero temporal y luego definitiva— del gobernador constitucional Miguel Silva —quien de ese modo expresó su rechazo al golpe de Estado de Victoriano Huerta—, el Congreso de Michoacán siguió ejerciendo sus funciones y nombrando gobernadores provisionales.

Es cierto que la XXXV Legislatura de Michoacán no apoyó expresamente al general Huerta como titular del Ejecutivo Federal, pero tampoco lo desconoció, lo que fue interpretado por el movimiento constitucionalista del primer jefe Venustiano Carranza —generado al amparo del Plan de Guadalupe— como un reconocimiento tácito de los Poderes del estado al gobierno federal.

En abril de 1914 se concedieron facultades extraordinarias al gobernador provisional en turno en materias de Hacienda y Guerra, y en junio siguiente se convocó a elecciones de diputados y magistrados locales, pero éstas nunca se llevarían a cabo. El 1o. de agosto de ese año se posesionó de Morelia el General Gertrudis G. Sánchez, “Primer Jefe en Michoacán del Ejército Constitucionalista”, desconoció los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial establecidos, y los ayuntamientos del estado; asumió el Gobierno provisional *de facto*; asumió igualmente “en el orden legislativo las facultades que las circunstancias requieran”, y nombró a los magistrados del Poder Judicial así como a los miembros del ayuntamiento de Morelia.

## II. EL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE 1916-1917

Con el triunfo de la revolución dirigida por el Primer Jefe, llegó el momento de restablecer el imperio de la Constitución, pero se consideró necesario revisarla previamente, a fin de incorporar las bases que permitieran a los futuros gobiernos constitucionales aplicar las reformas políticas y sociales que se plantearon durante el movimiento armado.

El 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado *de facto* del Poder Ejecutivo de la nación, expidió la Convocatoria a un Congreso Extraordinario Constituyente, integrado por representantes de las entidades federativas, en proporción a su número de habitantes, para que se instalara en Querétaro y desempeñara sus funciones en un tiempo no mayor de dos meses, a fin de reorganizar los Poderes del estado y fortalecer al Ejecutivo, de tal suerte que la dramática experiencia de 1913, en que un presidente y un vicepresidente de la República habían sido despojados del Poder y asesinados, y que había desatado la tormenta revolucionaria, no volviera ocurrir, esto es, a fin de hacer las reformas políticas que requería la Constitución.

En los considerandos de la convocatoria, el Primer Jefe distingue las reformas sociales, que por no afectar a la organización de los poderes públicos, “podían ser expedidas y puestas en práctica, desde luego, sin inconveniente alguno, como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma”, de las reformas políticas, “que por tocar al orden de los Poderes, podían ser tachadas de inconstitucionalidad por los enemigos de la revolución, los cuales no quedarían conformes con que el gobierno que se establezca se rija por las reformas que ha expedido o expidiere esta Primera Jefatura”. Para salvar este escollo, “el único medio de alcanzar los fines indicados es un Congreso Constituyente, por

cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad”.<sup>1</sup>

Resultaron electos diputados por Michoacán José P. Ruiz, Alberto Peralta, Cayetano Andrade López, Uriel Avilés, Gabriel R. Cervera Riza, Onésimo López Couto, Salvador Alcaraz Romero, Manuel Martínez Solórzano, Martín Castrejón, Alberto Alvarado, José Álvarez y Álvarez, Rafael Márquez, José Silva Herrera, Amado Betancourt Villaseñor, Francisco J. Mújica y Jesús Romero Flores.

En su mensaje al Congreso Constituyente instalado en Querétaro, el Primer Jefe Venustiano Carranza volvió a hacer hincapié en la finalidad para la cual esta asamblea había sido convocada, concretándola a sancionar las reformas políticas que propuso en su “proyecto de Constitución reformada”.

La principal de las reformas políticas era el debilitamiento del Poder Legislativo y el fortalecimiento del Ejecutivo.

El Poder Legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos. Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que, la principal, es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al Presidente de la República y demás altos funcionarios de la Federación.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> “Decreto reformativo de algunos artículos del Plan de Guadalupe, expedido en la ciudad de México el 14 de septiembre de 1916 por el encargado del Poder Ejecutivo”, en Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, Tribunal Superior de Justicia en el Distrito Federal, 1992, p. 44.

<sup>2</sup> “Mensaje del Primer Jefe al Congreso Constituyente, 20 de noviembre de 1916”, en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, 1989, p. 758. Frente a las propuestas para establecer el régimen parlamentario, Venustiano Carranza expresó: “Se quiere, nada menos, que quitar al Presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una

Aunque la finalidad de la asamblea constituyente, según la convocatoria expedida por el Primer Jefe, era fortalecer el Poder Ejecutivo, ésta no dedicó su atención únicamente a las reformas políticas, sino también a las sociales, y éstas fueron de tal modo trascendentes, sobre todo en materia obrera y agraria, que convirtieron el proyecto de reformas en una Constitución con un nuevo espíritu.

El instrumento constitutivo fue promulgado el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1o. de mayo del mismo año, bajo el siguiente título: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857.

Caso singular era éste —dice Tena Ramírez— en nuestros fastos constitucionales. Ni se trataba de un acta de reformas, como la de 47, que abrogaba, modificaba o adicionaba la Constitución de 24 en las partes que diferían ambos instrumentos; ni tampoco reemplazaba a la Constitución anterior que desaparecía, según lo hizo la de 57 con la de 24. La de 17 es sin duda una Constitución, por su contenido y por su nombre; pero por respeto a la de 57, se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no paró mientes en esta sutileza y le reconoció a la carta de 1917 un destino autónomo.<sup>3</sup>

---

comisión de su seno denominada gabinete. En otros términos, 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. El parlamentarismo se comprende en Inglaterra y en España, en donde ha significado una conquista sobre el antiguo poder absoluto de los reyes; se explica en Francia, porque esta nación, a pesar de su forma republicana de gobierno, está siempre influida por sus antecedentes monárquicos; pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes y sería, cuando menos, imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal que nos dejaron los constituyentes de 1857<sup>2</sup>.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 816.

### III. LAS REFORMAS SOCIALES: TRABAJO, PROPIEDAD Y EDUCACIÓN

La estructura, el catálogo de derechos humanos y la forma de organización política de la Constitución de 1917 son las mismas que en la de 1857; pero el capítulo de los derechos del hombre recibió el título de garantías individuales. Y si el artículo 1o. de la Constitución de 1857 reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, el reformado en 1917 establece que todo individuo gozará de las garantías individuales que otorga la Constitución.

El artículo 5o. relativo a la libertad de trabajo, que en el proyecto de Carranza contenía tímidas medidas de protección al trabajador, cobró tal importancia, que el Constituyente de Querétaro lo convirtió en el Título VI de la Constitución, con el rubro “Del Trabajo”, que establece que la jornada de trabajo no dure más de ocho horas, siete para trabajos nocturnos y seis tratándose de menores de 16 años; queda prohibido el empleo de mujeres y de menores de 16 años en trabajos insalubres o peligrosos, así como el nocturno en empresas industriales y en trabajos extras; a trabajo igual, salario igual, independientemente del sexo o la nacionalidad, y por trabajo suplementario, doble salario. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzos considerables, y al mes siguiente del parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro. Se responsabiliza a los empresarios de adoptar las medidas indispensables para garantizar las condiciones de seguridad en el trabajo y se les obliga a cubrir la compensación correspondiente, en caso de accidentes de trabajo ocurridos en la industria. Los obreros tendrán participación en las utilidades de las empresas y serán titulares de varios derechos, entre ellos, agruparse en sindicatos para la defensa de sus intereses y el de huelga.

Con el artículo 27, relativo al derecho de propiedad, ocurriría algo semejante.

Si la presentación del artículo 5o. del proyecto de la Primera Jefatura —dice Pastor Rouaix— produjo una intensa conmoción en la Cámara, por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el artículo 27 que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes, porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857.<sup>4</sup>

Para superar la situación, un grupo de constituyentes, encabezados por Pastor Rouaix, decidió plantear la reforma al derecho de propiedad, con base en la antigua Legislación de Indias, “no para hacer una regresión”, sino al contrario, para apretar el nudo entre lo pasado y lo futuro.

Por virtud de existir precisamente en dicha legislación colonial el derecho de propiedad absoluta del rey, bien podemos decir que ese mismo derecho ha pasado con el mismo carácter a la nación. En tal concepto, la nación viene a tener el derecho pleno sobre las tierras y aguas de su territorio y sólo reconoce u otorga a los particulares el dominio directo... El derecho de propiedad así concebido es considerablemente adelantado y permite a la nación retener bajo su dominio todo cuanto sea necesario para el desarrollo social, como las minas, el petróleo, etc., no concediendo sobre esos bienes a los particulares más que los aprovechamientos que autoricen las leyes respectivas.

La principal importancia del derecho de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino que permi-

<sup>4</sup> El Primer Jefe de justificaba: “El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno a mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, formando así la pequeña propiedad a medida que las públicas necesidades lo requieran”. Mensaje del Primer Jefe al Congreso Constituyente, 20 de noviembre de 1916.

tirá al gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario.<sup>5</sup>

De este modo, según la disposición aprobada, la propiedad de las tierras y aguas comprendida dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio directo de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

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

Con base en lo expuesto, se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad, creación de nuevos centros de producción agrícola, etcétera. Además, los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, aguas y bosques que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren.

En otro orden de ideas, al discutirse el artículo 3o., relativo a la educación, el Constituyente sostuvo por abrumadora mayoría la tesis original del proyecto del Primer Jefe. Habrá libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, debiendo serlo también en la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Se prohíbe a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares estarán sujetas a la vigilancia oficial.

<sup>5</sup> “Exposición de motivos de la iniciativa de reforma al artículo 27”, presentada por un grupo de diputados encabezado por Pastor Rouaix, en Palavicini, Félix F., *op. cit.*, pp. 607-614.



#### IV. LAS REFORMAS POLÍTICAS: EL PRESIDENCIALISMO

El proyecto del Primer Jefe modificó pocas disposiciones de la Constitución de 1857 relativas a la organización de los Poderes, pero suficientes para fortalecer inusitadamente el Poder Ejecutivo, a costa de los otros dos Poderes, y el gobierno de la Federación, a costa del de los estados; tendencia que, por otra parte, ya se había iniciado durante el gobierno del General Porfirio Díaz.

Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno —reaccionó en la tribuna el diputado Froylán Manjarrez—, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único, y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia.<sup>6</sup>

En vez de limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo. Y bien señores, ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar..., en cambio, el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto, ¿qué quiere decir? Que vamos a hacer legalmente al Presidente de la República un dictador...<sup>7</sup>

Manjarrez reconoció que si no era oportuno establecer el sistema parlamentario, tampoco era conveniente que se legitimara constitucionalmente lo que llamó dictadura presidencial; por consiguiente, habló a favor de la iniciativa presentada por veinticinco diputados, en la que se pide que el Presidente de la República tenga facultades para nombrar a los secretarios de Estado y de despacho, previa aprobación de la Cámara de Diputados.

A nadie se le oculta que los secretarios de Estado, ahora secretarios de despacho, o casi nada, deben ser funcionarios con todas las

<sup>6</sup> “Discurso de Froylán C. Manjarrez”, en Palavicini, Félix F., *op. cit.*, t. II, p. 400.

<sup>7</sup> *Ibid.*

responsabilidades. No tienen ese carácter. Señores, para que tengan ese carácter, para que tengan esas responsabilidades, yo pido que se apruebe esa iniciativa... De otra suerte, señores, esos que llaman vulgarmente ministros, para mí, son iguales a cualquier empleado, a cualquier taquígrafo, es lo mismo.<sup>8</sup>

El diputado Pastrana Jaimes, por su parte, expresó:

El Ejecutivo, tal como lo dejamos en nuestra Constitución, no es un poder fuerte, como se ha dicho, es un poder absoluto, y a través de nuestra historia y conocimientos, bien sabemos todos y está en nuestra conciencia, que un poder absoluto es un poder débil, porque es un poder odioso, porque no descansa en la conciencia de los ciudadanos; que en lugar de hacerlo fuerte, hemos creado un Ejecutivo débil, un Ejecutivo que estará apoyado únicamente en las bayonetas.<sup>9</sup>

A pesar de lo expuesto, ni siquiera los veinticinco diputados que habían presentado la iniciativa de responsabilizar solidariamente a los secretarios con el Presidente, votaron contra el dictamen de la comisión, que reprodujo en sus términos el proyecto del Primer Jefe. “Considerando el asunto suficientemente discutido, se puso a votación en la sesión de la noche de ese mismo día y fue aprobado por unanimidad de 142 votos, en los términos presentados por la comisión”.<sup>10</sup>

## V. MICHOACÁN: ASAMBLEA LEGISLATIVA Y CONSTITUYENTE

El 12 de abril de 1917, el General de Brigada José Rentería Luviano, gobernador constitucional del estado libre y soberano de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de la facultad que le con-

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 401 y 402.

<sup>10</sup> *Ibid.*

cediera la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista, expidió la Convocatoria para renovar los Poderes del Estado y la Ley Electoral para regular las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Michoacán.

La Convocatoria dispuso que la Legislatura se integrara con diecisiete diputados y tuviera el doble carácter de Asamblea Constituyente y Asamblea Legislativa; “lo primero para adaptar la Constitución del estado a los preceptos de la Constitución general de la República; lo segundo para funcionar con arreglo a las facultades que la propia Constitución determinare. Los trabajos de la Asamblea Constituyente no podrán prorrogarse más de un mes”.<sup>11</sup>

La XXXVI Legislatura se declaró legítimamente instalada el 29 de julio y el 2 de agosto siguiente fueron declarados diputados electos Salvador Herrejón, Carlos García de León, Francisco R. Córdoba, Elías Contreras, Timoteo Guerrero, Miguel Reyes, Sidronio Sánchez Pineda, Joaquín Silva, Martín Castrejón, Félix C. Ramírez, Fernando R. Castellanos, Adolfo Cortés, Vicente Gutiérrez y J. Encarnación Vázquez.

Ese mismo día se declaró gobernador constitucional a Pascual Ortiz Rubio.

La Asamblea Constituyente se instaló el 30 de noviembre de 1917, pero no sesionó un mes, sino dos. En todo caso, la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo fue aprobada el 31 de enero de 1918 y promulgada el 5 de febrero siguiente en una ceremonia pública. Sin embargo, no fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, sino, por partes, hasta los días 7, 10, 14, 17, 21, 24 y 28 de febrero, y 3, 7, 10 y 14 de marzo de 1918.

Si la ley fundamental de Michoacán de 1858 estaba originalmente compuesta por 138 artículos y tres transitorios, la reformada de 1918 constará de 176 artículos y 10 transitorios, lo que, desde el punto de vista cuantitativo y formal, fue razón suficiente para considerar radicalmente distinta a una de otra, a pesar de

<sup>11</sup> Convocatoria para renovar los Poderes del Estado, arts. 3o. y 4o., 12 de abril de 1917.

que la de 18 no es más que la de 58, sólo que adaptada a la carta federal.

Y de esta manera, a diferencia de la Constitución federal de 17, que sólo reformó a la de 57, a pesar de que la trascendencia de las reformas la hicieron diferente de ésta, paradójicamente, en Michoacán, la de 18 substituyó a la de 58 y fue considerada una nueva Constitución, a pesar de que una y otra eran esencialmente la misma, salvo por la adaptación a la que se ha hecho referencia.<sup>12</sup>

La Constitución de 18, como la que la precede, tiene una estructura formada por 30 capítulos no numerados: De los habitantes del estado. De los transeúntes. De los michoacanos. De los ciudadanos michoacanos. De la soberanía del estado. Del territorio del estado. De la formación del Poder Legislativo. De la reunión, receso y renovación del Congreso. De las facultades del Congreso. De la Diputación Permanente. De la iniciativa y formación de las leyes. De la formación y duración del Poder Ejecutivo. De las facultades y obligaciones del gobernador. Del despacho del Ejecutivo. Del Poder Judicial y funcionarios en quienes se deposita. Del Tribunal de Justicia. De los Juzgados de Primera Instancia. De los jueces menores. De los jurados. De la administración de justicia en general. De los municipios y tenencias. De las responsabilidades de los funcionarios públicos. De la Hacienda Pública. De la Tesorería General del Estado. De la Contaduría General de Glosa. Instrucción pública. Milicia del estado. De la propiedad, el trabajo y la previsión social. Disposiciones Generales. De la observancia, adiciones y reformas de la Constitución del estado.

No será sino hasta enero de 1960 que el texto constitucional se divida en once títulos; algunos títulos en varios capítulos y algunos capítulos del título tercero en varias secciones.

Desde su promulgación en 1918 hasta el 10 de marzo de 2010, el texto constitucional del estado ha sido tocado 98 veces para hacerle 60 reformas, 28 adiciones y 10 derogaciones.

<sup>12</sup> Constitución Política del Estado de Michoacán, 5 de febrero de 1918. El art. 9o. transitorio señala: “la presente Constitución substituye a la del estado expedida en 21 de enero de 1858”.