

### III. Llamamiento al Congreso Constituyente

**D**ENTRO DEL CONJUNTO DE PRINCIPIOS político-jurídicos que caracterizan nuestra forma de gobierno y estructura constitucional, destacan los que integran el lema *Sufragio Efectivo. No Reelección*, por la trayectoria histórica que tuvieron que recorrer hasta ser integrados en la ley fundamental, así como por su importancia en la construcción de la unidad política de la nación.

Su significado radica en que ambos principios son las condiciones esenciales para la existencia de la democracia en México y la permanencia de mecanismos legales y legítimos en la elección de las autoridades del país, por lo que su vinculación a los procesos electorales es indudable.

La discusión del tema de la democracia ha estado presente a lo largo de la historia nacional. Eso permitió otorgar a la sociedad mexicana elementos de juicio para definir, en cada etapa histórica, las características particulares de las disposiciones legales y políticas que le han permitido fortalecer su vida republicana.

En particular, el debate en torno a la democracia adquiere relevancia en los periodos previos a la celebración de elecciones y, más importante aún, en las etapas legislativas que concluyeron en reformas y cambios sustanciales al orden constitucional.

Sin duda alguna, en el lapso comprendido entre el inicio del movimiento revolucionario de 1910 y la fecha de promulgación de la Constitución Política de 1917 se verificó un debate significativo sobre el tema. Dentro de este periodo, los debates suscitados tienen un lugar especial durante las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro; en cuyo seno se discutieron las propuestas principales que sobre el Sufragio Efectivo y la No Reelección existían entre los representantes de la nación que acudieron a esa histórica asamblea.

Triunfantes los constitucionalistas en los campos del norte y centro del país, el Ejército federal fue obligado a capitular en agosto de 1914. (*Crónica de la Revolución Mexicana*, fascículo 50, p. 4.)



En esos momentos se requería ratificar ambos principios en el ordenamiento jurídico-político, dando así expresión constitucional a dos de las principales reformas políticas demandadas por las fuerzas revolucionarias: por un lado, otorgar a la ciudadanía la capacidad de ejercer el derecho para elegir a sus gobernantes, y que su voluntad mayoritaria expresada en las urnas se cumpliera cabalmente; por el otro, establecer el principio para terminar con la permanencia indefinida en los cargos públicos de mayor importancia, en particular la Presidencia de la República, impidiendo la alternancia política de las fuerzas sociales más representativas.

Como preámbulo al tratamiento de ambos temas en el Congreso Constituyente de 1916-1917, es per-

tinente mencionar los antecedentes históricos más importantes que prepararían el terreno para la celebración del acto legislativo fundacional del México contemporáneo.

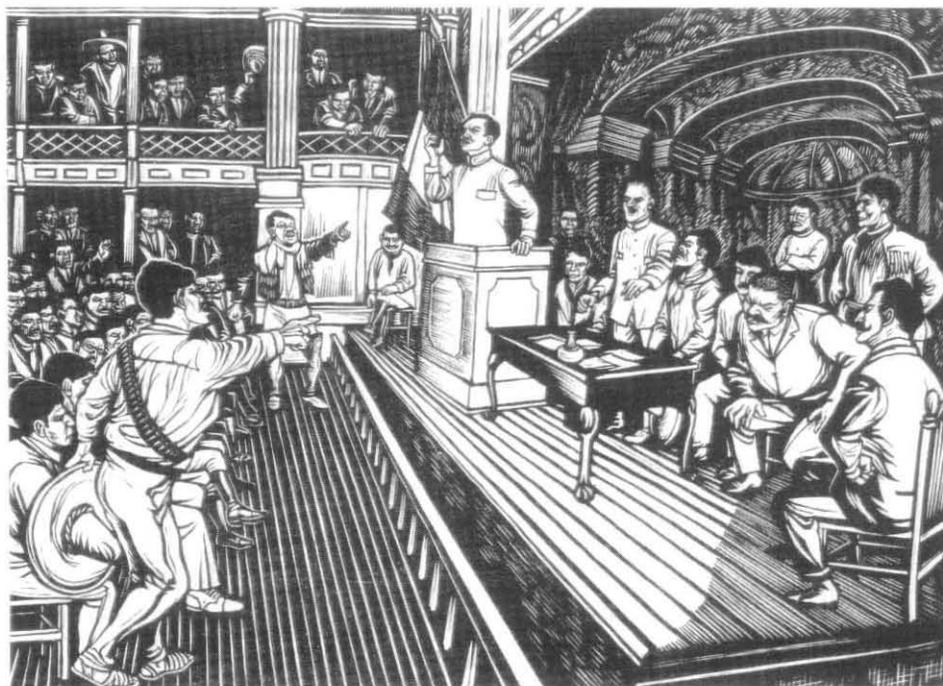
A partir de febrero de 1913 da comienzo la denominada Revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza, en ese momento gobernador de Coahuila. A través del Plan de Guadalupe —con fecha 26 de marzo de 1913— desconoce al gobierno del general Victoriano Huerta y a todas las autoridades que lo apoyaban, llama al restablecimiento del orden constitucional, violado con la muerte del presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez, y convoca a las fuerzas revolucionarias a defender con las armas los postulados del referido plan y a organizar el Ejército Constitucionalista.

Después de año y medio de cruentas batallas entre el Ejército federal y las fuerza revolucionarias, en agosto de 1914 se firmaron los tratados de Teoloyucan, mediante los cuales se declaró derrotado el ejército huertista y se establecieron las bases para la entrega de la capital de la República a los representantes del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Este acontecimiento, sin embargo, marcó el inicio de la confrontación político-militar en el seno de las fuerzas revolucionarias, y dio la pauta para la celebración de una asamblea de jefes revolucionarios, la Convención de Aguascalientes, en la que se intentó infructuosamente lograr el consenso requerido para reorganizar la vida nacional.

Mientras el país se enfilaba hacia una nueva guerra civil, las tareas políticas continuaron. Era necesario emprender una serie de reformas sociales y políticas que permitiesen satisfacer las demandas de amplios grupos de la sociedad. A la par de los combates, en el escenario político se vislumbraban y se gestaban, sobre todo en la zona jefaturada por Carranza, las iniciativas que a la postre serían las bases del nuevo ordenamiento legal de la nación.

Con el propósito de subsanar diferencias de opinión entre villistas y carrancistas, así como planear la reconstrucción del país, se reunieron en Aguascalientes los representantes de ambas facciones, a las cuales los zapatistas se sumarían posteriormente. (Grabado de Alberto Beltrán, en *Crónica de la Revolución Mexicana*, fascículo 54, tercera de forros.)



## ¿Cómo surge la idea de un Congreso Constituyente?

El 12 de diciembre de 1914 se difundió el programa de la Revolución, conocido como Adiciones al Plan de Guadalupe, en el que el Primer Jefe Venustiano Carranza dió a conocer su postura frente a los problemas políticos y militares, y enumeró lo que en su opinión era el sentir general de los jefes del Ejército Constitucionalista, de los gobernadores de los estados y demás colaboradores de la Revolución, al tiempo que interpretaba las necesidades del pueblo mexicano.

Tal como lo sostuviera a lo largo de la lucha antihuertista, Venustiano Carranza incorporó al Plan de Guadalupe las reformas necesarias para dar inicio a la “revolución social”. (Facsimilar, tomado de *La Revolución Mexicana. Ideario*, México, Secretaría de Gobernación, 1993.)



Además de ratificarse el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, “hasta el triunfo completo de la Revolución”, y confirmarse el liderazgo de Carranza como Primer Jefe de la Revolución Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación, se estableció en dicho documento que se expedirían y pondrían en vigor, durante la lucha, leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades económicas, sociales y políticas del país.

Una vez concluida la etapa armada se convocaría al Congreso de la Unión para que “la voluntad soberana de la nación ratificase, enmendase o complemente” las reformas expedidas durante la lucha, y elevase a precepto constitucional las que deberían tener ese carácter al restablecerse la normalidad jurídica fundamental.

Otra tarea de importancia sería convocar a la elección del presidente de la República, verificando que el Primer Jefe entregase el poder a quien obtuviese la mayoría de votos.

Las Adiciones al Plan de Guadalupe constituyeron un preliminar programa de gobierno revolucionario, cuyo objetivo general sería combatir los desórdenes en la vida nacional, a través de cambios políticos y sociales en los aspectos urgentes de la agenda pública nacional.

Respecto de las primeras, se establecía la necesidad de instrumentar leyes y reformas electorales que posibilitaran una demanda original de la movilización

social de 1910, la efectividad del sufragio. Se requerían reformas políticas para garantizar la aplicación cabal de la Constitución de la República, y asegurar a los habitantes del país el pleno goce de sus derechos e igualdad ante la ley.

Dentro de las reformas políticas decretadas en esa etapa, destaca la reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, que además de establecer la forma de gobierno de los estados y revitalizar al Municipio Libre, señaló que el principio para elegir a los ayuntamientos sería a través de la vía popular y directa, y prohibió la reelección de los

gobernadores, funcionarios públicos que no podrían durar en el cargo por un periodo mayor de seis años. El tema sería retomado durante el Congreso de 1916-1917, en el asunto relativo a los poderes federales.

Derrotados los grupos armados contrarios al Constitucionalismo, el 14 de septiembre de 1916, Carranza decretó que el único medio para lograr los objetivos del programa revolucionario sería la organización de un Congreso Constituyente. Cinco días más tarde apareció el decreto que convocaría a la histórica asamblea.

Se estableció que la sede para llevar a cabo sus sesiones se localizaría en la ciudad de Querétaro y debería ser instalado el primero de diciembre del mismo año. Las elecciones se realizarían el domingo 22 de octubre, conforme al censo de 1910 y la división territorial de 1912. El objetivo único sería reformar la Constitución y dispondría de dos meses para efectuar sus tareas.

A seis años de distancia del inicio de la Revolución Mexicana de 1910, el 30 de noviembre de 1916 quedó legalmente constituido el Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos. Su integración heterogénea permitió a todas las clases sociales expresar su opinión: abogados, ingenieros, profesores y periodistas al lado de obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros. La mayoría con antecedentes de participación militar revolucionaria.

Al día siguiente, Venustiano Carranza asistió a la apertura del único periodo de sesiones, entregando al Congreso su proyecto de Constitución Reformada. En su mensaje estableció lo que a su juicio requería la atención de los diputados constituyentes para dotar al país de instituciones sólidas y permanentes.

Cabe mencionar alguno de los planteamientos de Carranza en torno al principio de sufragio efectivo y la no reelección, sobre todo porque tuvieron una gran influencia entre los asistentes a Querétaro. Con relación al primero, estableció:

Al proyectar la reforma de los artículos 35 y 36 de la Constitución de 1857, se presentó la antigua y muy debatida cuestión de si debe concederse el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, o si, por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz, ya por su ilustración o bien por su situación económica, que les dé un interés mayor en la gestión de la cosa pública.

Para que el ejercicio del derecho al sufragio 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, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo [...] el derecho electoral sólo debe otorgarse a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende; lo que excluiría, por lo tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al Gobierno del pueblo por el pueblo.

Carranza consideraba un desacierto político e inoportuno en esos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio exigiendo “que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad”.

Con relación a la organización del poder electoral, dependerá en gran parte que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo, “pues electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del Poder central, se tendrán cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos, y no camarillas opresoras y perturbadoras, que sólo van arrastradas por el afán de lucro y medro personal [...]”

Sobre la elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la Revolución de 1910, afirma que éstos preceptos dieron fuerza al gobierno de la nación,

las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones. Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo, tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte [...]