

CAPÍTULO VI

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS

| | |
|---------------------------------------------------------------|-----|
| MEXICANOS DE 1917 | 77 |
| 1. El puente: 1857-1917 | 77 |
| 2. ¿Constitución reformada o nueva Constitución? | 78 |
| 3. Revolución y Constitución | 80 |
| 4. Fin de la era porfiriana | 81 |
| 5. Orígenes de la Revolución. Fuentes. Planes | 82 |
| 6. El Constituyente de Querétaro de 1916-1917 | 86 |
| 7. Diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917 | 101 |
| Epílogo | 103 |

CAPÍTULO VI

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917¹³¹

Todos los Constituyentes llevaron una representación genuina: hubo radicales y moderados, pero todos revolucionarios; todos en la misma línea, buscando la realización del gran fin.

Heriberto Jara, diputado constituyente

1. *El puente: 1857-1917*

No obstante lo notable y progresista de la Constitución de 1857, su existencia hasta la vigencia de su sucesora, la de 1917, fue turbulenta y contradictoria: La Guerra de los Tres Años, la invasión francesa, la República Restaurada de Juárez, la dictadura porfiriana y la Revolución de 1910 y 1914, la tornaron intermitente en su vigencia y especial en su aplicación.

En los términos anteriores, la Constitución de 1857, la gran Constitución liberal que, como toda ley máxima, aspira prioritariamente a lograr la unidad del pueblo que va a regir, tuvo una agitada vida, conformada por revoluciones y dictaduras, rompimiento social y desunión nacional. Es muy posible que la cuestión religiosa fuera el elemento más turbador que fraccionara al país.

La mayoría de las reformas constitucionales se dieron —es obvio— durante la larga dictadura porfiriana, sobre todo para fortalecer y mantener al autócrata. En resumen, los siete presidentes que desfilaron durante

131 Este apartado no agotará todo lo concerniente a la Constitución de 1917. Sólo relataré los hechos, circunstancias y documentos que dieron fin a la era porfiriana, motivaron la Revolución (en sus dos épocas: 1910 y 1913) y originaron la convocatoria. El Constituyente de Querétaro concluirá con la presentación de Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucional, encargado del Poder Ejecutivo, realizó, el 10. de diciembre de 1916 de su proyecto de reformas, a la Constitución de 1857. Consecuentemente, no abordaré la tesis o influencias que afloraron en el Constituyente, el debate sobre el articulado de la Constitución, ni el texto que, finalmente, se aprobó.

la vigencia de la Carta del “57”, en total reformaron 83 artículos,¹³² cifra notoriamente inferior al abuso reformativo que se presentaría a partir de la entrada en vigor de la actual Constitución de 1917.

2. *¿Constitución reformada o nueva Constitución?*

“El C. Primer Jefe (Venustiano Carranza) leyendo:

“Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, desde que comenzó la lucha..., es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos el proyecto de Constitución reformada...”¹³³

Hilario Medina, diputado constituyente por Guanajuato:

“La Constitución de Querétaro es una nueva Constitución, no una simple reforma de la anterior...”¹³⁴

Las anteriores transcripciones son una demostración clara de la contradicción, o mejor dicho, de las distintas perspectivas que de la obra del Constituyente de Querétaro tuvieron sus participantes:

Por un lado, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, convocante al Congreso de 1916 y presentador del proyecto de Constitución respectivo, Venustiano Carranza, y varios de los diputados que le siguieron, que consideraban que se trataba de un mero “Proyecto de Reformas” a la ley fundamental de 1857 y, por la otra, muchos constituyentes que hablaron de “nueva Constitución”; entre ellos, uno de los más distinguidos y miembro de la importantísima Segunda Comisión de Constitución, Hilario Medina. Esas diferentes evaluaciones o calificativos habrían de prevalecer, tanto durante las sesiones de la Asamblea de Querétaro, como tiempo después de concluida su obra.

Situación parecida a la anterior, se presentó en el Constituyente 1856-1857, por la diferencia suscitada, desde un principio, entre quienes deseaban la simple reinstalación —con algunas reformas— de la Constitución federal de 1824, y los que se pronunciaron por la elaboración de todo un nuevo documento.

132 Rives Sánchez, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo XXI*, 2000.

133 Inicio del discurso pronunciado por Venustiano Carranza el 10. de diciembre de 1916 al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada. *Congreso Constituyente 1916-1917*, ed. facsimilar, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, t. I, p. 385. En lo futuro, dentro de éstas, la obra mencionada será denominada *D. de los D. (Diario de Debates)*, t. I o II, según corresponda.

134 *D. de los D.*, “Introducción”, Medina, Hilario, p. 21.

En la ocasión arriba mencionada, como quedó asentado en el apartado correspondiente de este trabajo sobre la Constitución del “57”,¹³⁵ una hábil maniobra parlamentaria de la minoría liberal se impuso sobre la mayoría conservadora y logró la redacción de, prácticamente, toda una nueva Constitución. Ni el preámbulo, el título o el articulado positivo de esa Constitución, hacen alusión a la carta de “24”, no obstante que ésta fue motivo de muchas deliberaciones y algunos de cuyos principios fundamentales se conservaron en “57”.

El preámbulo o introducción de la citada ley suprema de 1857, hace referencia al Plan de Ayutla (1o. de marzo de 1854), reformado en Acapulco (11 del mismo mes), por haber sido las fuentes originadoras del Congreso Extraordinario o del Constituyente que, respectivamente, esos dos documentos habían solicitado convocar.

El título encabezado decretó que se trataba de la “Constitución Política de la República mexicana,¹³⁶ sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821”; o sea, la alusión fue a los actos libertarios de México, no a sus primeros documentos esenciales: Acta y Constitución de 1824.

Por último y como ya se dijo, tampoco el texto positivo de la ley suprema que ahora comento, mencionó a la Constitución de 1824.

Para retornar a lo que es el objeto de este apartado sobre la Constitución de 1917, es preciso afirmar que en su título, original y completo, se impuso, al menos nominalmente, la tesis de Venustiano Carranza y sus seguidores, ya que el documento elaborado en Querétaro, se denominó así:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.¹³⁷

A mayor abundamiento, cuando el presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, hace entrega al “ciudadano Primer Jefe” en la sesión de clau-

¹³⁵ Véase *supra* V, 5.

¹³⁶ Nótese que, a diferencia de la de 1824, que se intituló *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, la de 1857 se denominó *Constitución Política de la República mexicana*. La cuestión del nombre volvió a tratarse, apasionadamente, en el Constituyente 1916-1917, donde los proponentes de “República mexicana” (Comisión de Reformas a la Constitución) demostraron que la denominación no era sólo capricho semántico, sino llevaba trasfondo histórico y político (*D. de los D.*, t. I, pp. 538 y 539). La propuesta fue, en la sesión del 12 de diciembre de 1916 (*D. de los D.*, t. I, p. 589 y ss.), ampliamente discutida y, desafortunadamente, derrotada por 100 votos negativos contra 57 por la afirmativa.

¹³⁷ Título transcrito textualmente el *D. de los D.*, t. II, apéndice, p. 1181, que contiene la versión original de la Constitución.

sura del Constituyente (31 de enero de 1917) del documento por éste elaborado, expresamente lo califica de “nueva Constitución de 1857, reformada en esta ciudad”. Sin embargo, en la misma sesión, Rojas se apresura en aclarar que todas las ideas fundamentales aportadas por Carranza no sólo en su proyecto de reformas, sino “inclusive las que informaron, los proyectos y leyes de Veracruz, sobre la cuestión agraria y obrera, han sido completamente aceptadas por la representación nacional”.¹³⁸

En otras palabras, según el diputado por Jalisco, los constituyentes se apoyaron en Carranza, no sólo en las reformas propuestas por éste, sino también en lo nuevo y revolucionario que apareció en la Constitución.

Por su parte, Carranza, en su contestación, al presidente Rojas, insiste en llamar “proyecto de reformas a la Constitución de 1857”, la que dos meses antes había entregado a la Asamblea y señala su satisfacción de que ésta haya “encontrado aceptables las reformas políticas y sociales delineadas a grandes rasgos en mi mensaje del 1o. de diciembre último”.¹³⁹

Todavía más, Luis Manuel Rojas, en la protesta que él realiza ante el Congreso, como presidente del mismo, y la idéntica que les toma a todos los diputados el 31 de enero de 1917, uno y otros, protestan guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ese día expedida, “que reforma la del 5 de febrero de 1857”.¹⁴⁰

La verdad es que el proyecto de Carranza sufrió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que promulgó el 5 de febrero de 1917 fue, no una reforma a la de 1857 —aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales—, sino una nueva ley que, olvidando los límites del derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio. Esto se hizo patente, sobre todo, en la elaboración y aprobación de los artículos 3o., 8o., 27, 123, 130 y 131 de la carta de Querétaro.

3. *Revolución y Constitución*

Pocas revoluciones —las que en verdad lo son— preven el resultado final o la consecuencia última de su acción.

138 *D. de los D.*, t. II, p. 1173.

139 *Ibidem*, p. 1174.

140 *Ibidem*, p. 1172.

La Revolución francesa se lanzó en contra del absolutismo monárquico para desembocar, ulteriormente, en Napoleón I, no sólo rey, sino emperador, con muchos mayores poderes de los que había gozado Luis XVI, sobre todo después de que éste convocó a los estados generales.

La rusa, derribó a un autócrata, el zar Nicolás II, para que lo sustituyera, por largos y feroces años, el dictador Stalin. Hoy día, gracias al presidente Gorbachev, esa etapa se encuentra democráticamente superada.

Por lo que hace a la mexicana, ni Madero ni —al principio— Carranza, los dos grandes iniciadores, respectivamente, de los movimientos de 1910 y 1913, previeron que se iba a lograr el mejor fruto de la Revolución: La Constitución de 1917.

Lo arriba transcrito, está confirmado por uno de los más destacados constituyentes, Hilario Medina, quien escribió: “No hay que creer, sin embargo, que el Congreso y la ley suprema dictada por éste, estuvieron en el espíritu original de la Revolución”,¹⁴¹ Más adelante señalaré el momento —aproximado— en que Venustiano Carranza concibió, o aceptó, convocar al Constituyente de Querétaro.

También parece ser característico de las grandes revoluciones que en su decurso, o poco tiempo después de verificadas, devoran —ejecutan— a varios de sus más relevantes personajes: la francesa, a Marat, Robespierre y Dantón; la rusa, a Trotsky; la mexicana, a Madero, Carranza, Zapata, Villa y Obregón.

4. *Fin de la era porfiriana*

Porfirio Díaz, el “héroe de la Carbonera” y uno de los del 5 de mayo, el mismo que había luchado en Tuxtepec bajo la bandera de la “no reelección” duró “sólo”, sumando sus dos etapas, más de 30 años en la presidencia. Quizá el único que lo sobrepasó, si también se suman todos sus periodos, fue Antonio López de Santa Anna.

Conocidas son las causas del malestar nacional al final de la era porfiriana y las causas que generaron la primera etapa de la Revolución (1910). Un hombre que vivió la época y que fue el gran ideólogo de la Revolución y de la Constitución de 1917, el licenciado Luis Cabrera, en su famoso artículo intitulado “La solución del conflicto”,¹⁴² resume cer-

¹⁴¹ *Ibidem*, t. I, “Introducción”, p. 9.

¹⁴² El artículo aparece en Urrea, Blas, *Obras políticas*, pp. 176 y ss., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución mexicana, 1985. También véase “La situación de México antes

teramente “las causas del conflicto”, a escasos y previos días de las renuncias del presidente Díaz y del vicepresidente Corral:¹⁴³

El caciquismo, o sea, “la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias...”

El peonismo, es decir, “la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero...”

El fabriquismo, esto es, “la servidumbre personal y económica a que se haya sometido de hecho el obrero fabril...”

El hacendismo, o sea, “la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña...” que produce “la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande”.

El cientificismo, es decir, “el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños...”

El extranjerismo, esto es, “el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales...”

En suma, la situación social, económica y política de fines del siglo XIX, y de la primera década del XX, originó la Revolución mexicana. Los campesinos no eran dueños de las tierras que trabajaban y sufrían una vida llena de injusticias, pues los propietarios en lugar de explotar las tierras, explotaban al hombre. Los obreros carecían de derechos e intolerables condiciones de trabajo pesaban sobre ellos. La desigualdad entre las clases sociales eran cada vez más profundas. La Constitución inicial de 1857 había cedido su vigencia a la dictadura de un hombre y el pueblo de México, por alcanzar la democracia y la justicia social, empuñó las armas en lo que puede llamarse la primera revolución social del siglo XX.

5. Orígenes de la Revolución. Fuentes. Planes

Resulta evidente que la Revolución mexicana no nació por “generación espontánea”, sino que fue el resultado de un proceso en aceleración que, por un lado, destruyó un sistema injusto y anacrónico y, por el otro,

de 1910”, Cabrera, Luis, *Obras completas*, t. III, *Obra política*, México, Ediciones Oasis, 1975, pp. 958 y ss.

¹⁴³ Renunciaron los dos y fueron aceptados sus dimisiones por el Congreso el 25 de mayo de 1911.

generó todo un cúmulo de nuevas situaciones, mejor dicho, de oportunidades, hasta entonces negadas a un pueblo que ansiaba y merecía ingresar a la era moderna.

Diferentes autores han señalado las distintas raíces ideológicas de la Revolución y de la Constitución de 1917.¹⁴⁴ Al iniciar este tema de la Constitución de 1917 (nota 131), anuncié que no abordaría las influencias manifestadas en el Constituyente.¹⁴⁵ Para los límites fijados a este trabajo, baste señalar los principios, programas, planes y hechos que aparecieron y motivaron las dos etapas de la Revolución que, respectivamente, promovieron Francisco I. Madero y Venustiano Carranza.

A. Madero

Durante la presidencia de Porfirio Díaz y hasta su renuncia (25 de mayo de 1911) y postrer salida del país, ya se habían presentado los primeros programas, planes y hechos que abrirían la primera etapa de la Revolución. Principal y cronológicamente ellos fueron:

El 1o. de julio de 1906, desde Saint Louis, Missouri, Estados Unidos, los progresistas hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, en unión de otros precursores de la Revolución¹⁴⁶ publicaron el *Programa del Partido Liberal Mexicano* por el que, fundamentalmente, pedían la no reelección del presidente y de los gobernadores, el mejoramiento y fomento de la instrucción y establecían algunas normas sobre el trabajo (máximo de ocho horas, salario mínimo, etcétera) y en relación con las tierras (productividad, repartición, etcétera).

La entrevista que concedió el *presidente Díaz* al periodista *James Creelman* el 17 de febrero de 1908, primero publicada en el extranjero, (*Pearsons Magazine* en marzo de 1908) y luego en México en *El Imparcial*, significó otro acontecer importante. En esa oportunidad Díaz declaró

144 Entre otros: Ferrer de Mendiola, Gabriel, *Crónicas del Constituyente*, ed. facsimilar, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987; Silva Herzog, Jesús, "La Constitución Mexicana de 1917", en la obra *La Constitución de 1917. Visión periodística*, México, Publicación del Estado de Querétaro y del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, pp. 10 y ss. Moreno, Daniel, *Raíces ideológicas de la Constitución de 1917*, México, Departamento del Distrito Federal, 1974; Medina, Hilario, *D. de los D.*, t. I, Introducción; Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*.

145 Pronto aparecerá una obra del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre los principales constituyentes y los ideólogos que más trascendieron (Cabrera, Rabasa, Molina Enríquez, etcétera) en la asamblea queretana.

146 Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante.

que “Había creído que podía prepararse al país para el ejercicio de una democracia”. Agregó que estaba dispuesto “no sólo a tolerar un partido de oposición, sino a protegerlo y aconsejarlo”.¹⁴⁷ En esta ocasión, las palabras no se las llevó el viento pues, cuando el dictador aceptó otra vez su reelección, la corriente antirreleccionista estaba ya en plena marcha.

También en 1908, apareció el célebre libro de *Francisco I. Madero* intitolado *La sucesión presidencial en 1910*. En esta obra aceptaba, entonces, que Díaz continuara como presidente, “pero que el vicepresidente (que lo era Ramón Corral), parte de las Cámaras y de los gobernadores de los estados serían del partido antirreleccionista”, partido cuya creación y lema —Sufragio Efectivo. No Reelección— proponía.¹⁴⁸

Ante la reelección de Díaz, Madero expidió, el 5 de octubre de 1910, el *Plan de San Luis Potosí*, por el que declaraba nulas las elecciones que se habían realizado en junio y julio de ese año, las de presidente, vicepresidente, magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y diputados y senadores; desconocía el gobierno del general Díaz, asumía —Madero— la presidencia provisional y el 20 de noviembre, “de las seis de la tarde en adelante todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan” (punto 7o. del Plan).

El día 18, *Aquiles Serdán* en Puebla daba, junto con su vida, comienzo al movimiento que a poco había de cundir por todo el país. Como ya ha quedado escrito, el 25 de mayo de 1911, el presidente Díaz presentó su renuncia, y abandonó para siempre el territorio nacional. Madero y, con él, la *primera etapa de la Revolución*, singularmente política y hasta entonces poco cruenta (la única batalla formal, la de Ciudad Juárez), había triunfado. El lema “Sufragio Efectivo. No Reelección”, resumió los ideales maderistas. La dictadura pertenecía al pasado, y libremente, se creyó, el pueblo podría elegir a sus gobernantes. Sin embargo, Madero que sería el primer presidente emanado de la Revolución, también sería... ¡su primer sacrificado!

En el Sur surgió el descontento con *Emiliano Zapata* a la cabeza. Merced al *Plan de Ayala* de 28 de noviembre de 1911, desconoció a Madero y adicionó el Plan de San Luis Potosí. El de Ayala se convertiría en uno de los importantísimos precedentes del Constituyente del “17” y de uno

¹⁴⁷ Datos tomados del *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, 4a. ed., México, Porrúa, 19, t. I, p. 548.

¹⁴⁸ Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota 1, pp. 723 y 724.

de sus más acabados logros: la reforma agraria (artículo 27 de la Constitución).

La paz no podría lograrse por los cauces de armonía anhelada por el presidente mártir, sus enemigos crecían y la tragedia se avecinaba. Traicionado por Victorino Huerta, murió asesinado y, otra vez, con el usurpador, se entronizó la dictadura. Se iniciaba la *segunda*, sangrienta, *etapa de la Revolución*. Otro visionario, Venustiano Carranza, que también sucumbiría años después (1920) ante una artera agresión, iniciaría la *Revolución constitucionalista*, así llamada porque pretendía reimplantar en el país la vigencia de la carta de 1857, que la dictadura de Huerta estaba violando.

B. Carranza

El 19 de febrero de 1913 la legislatura de Coahuila y el gobernador de ese estado, Venustiano Carranza, desconocieron al gobierno del general Huerta, y el pueblo, indignado por los crímenes cometidos en las personas del presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez, hubo de lanzarse de nuevo a la lucha. El *Plan de Guadalupe*, firmado en la hacienda de ese mismo nombre ubicada en Coahuila, el 27 de marzo de 1913, resumió los principales propósitos del nuevo movimiento armado.

El mencionado Plan desconoció a Huerta como presidente de la República, a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, a los gobiernos de los estados que hubieran reconocido al gobierno despojador del legítimo¹⁴⁹ y designó como “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista” a Venustiano Carranza quien, al ocupar la ciudad de México, se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo, convocaría a elecciones generales y entregaría el Poder “al ciudadano que hubiere sido electo”.¹⁵⁰

Como se notará, haciendo un apretado resumen, el programa y los tres principales planes, arriba esbozados, de las dos etapas de la Revolución fueron, sobre todo, políticos, fundamentalmente dirigidos, en sus respectivos casos, a desconocer a Díaz, Madero y, finalmente, a Huerta. Sin embargo, el programa del Partido Liberal y el Plan de Ayala tuvieron decisivos pronunciamientos sociales que habrían de trascender al Constituyente del “17” en sus grandes innovaciones de la reforma agraria (artículo 27)

149 Prácticamente todos, salvo el ya mencionado, de Coahuila y, después, el de Sonora, que desconoció a Huerta el 4 de marzo.

150 Puntos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., y 6o. del Plan de Guadalupe.

y del trabajo (artículo 123). De Madero, y su Plan de San Luis Potosí, trascendió el principio de la no reelección.¹⁵¹

6. *El Constituyente de Querétaro de 1916-1917*

A. *Leyes preconstituyente*

La idea original de la revolución constitucionalista de que, triunfada su causa y lograda la paz, simplemente se reimplantara la Constitución de 1857, fue perdiendo vigencia. Se había combatido, no sólo por el cambio de hombres, ambición inmediata de las simples rebeliones, sino por el cambio de las instituciones y por la obtención de una vida distinta —sobre todo para, según los nombró Mariano Azuela, “los de abajo”—, que es la legítima pretensión y el logro final de las revoluciones, cuando en verdad no lo son.

El propio Carranza así lo intuyó con las *adiciones* que, por decreto de 12 de diciembre de 1914 hizo al *Plan de Guadalupe*. En su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, expidió leyes que incluirían varios de los nuevos anhelos revolucionarios como fueron, entre otras: la Ley del Municipio Libre y la del Divorcio (25 de diciembre de 1914); la Ley Agraria (6 de enero de 1915); la de Reformas al Código Civil (29 de enero de 1915); y la de la Abolición de las Tiendas de Raya (22 de junio de 1915).¹⁵²

La Constitución de 1857 no se ajustaba a las nuevas reformas porque la vida había superado algunos de sus principios básicos y el derecho debe normar la existencia real de los hombres. Así, con sagaz visión del presente y del futuro, fue surgiendo entre los principales jefes carrancistas la idea de convocar a un Congreso Constituyente que reformara la ley suprema, y la pusiera acorde con el nuevo México que de la Revolución estaba surgiendo.

151 El principio fue aceptado y establecido en la Constitución de 1917 (artículo 83), advirtiendo que el presidente “nunca podrá ser reelecto”. Álvaro Obregón, después de haber ocupado el Ejecutivo federal por cuatro años, intentó y logró su reelección) ya habiendo transcurrido la presidencia de Calles, interpretando el principio revolucionario y cambiando el artículo 83 *Diario Oficial* del 22 de enero de 1917), en el sentido de que “No podrá ser reelecto para el periodo inmediato”. Asimismo, se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, reformando también el artículo 83 original (*Diario Oficial* del 24 de enero de 1917) siendo, también Obregón, el primer presidente posrevolucionario electo, aunque no cumplido, para ese término. Lázaro Cárdenas sería el primer presidente en ejercer el cargo por seis años.

152 Tena Ramírez, *op. cit.*, *supra* nota I, p. 809.

B. *Convocatoria al Constituyente. Elecciones*

Es de hacer notar que ni en la Revolución maderista, ni en la carrancista, a partir de sus inicios, había la idea de coronar la acción armada con la obra institucional —política, social y económica— que lleva implícita toda Constitución. Lo que interesaba a los dos citados líderes revolucionarios y a otros más, era el derrocamiento definitivo de Porfirio Díaz y de todo el régimen feudal por él creado, en sus distintos niveles, federal, estatal y municipal.

No está precisado el día, el momento exacto, en que Carranza concibió —o aceptó la idea— de convocar a un Constituyente.

Quizá el más remoto antecedente público lo fue el discurso pronunciado por el Primer Jefe en Hermosillo, Sonora, el 24 de septiembre de 1913, donde planteó la necesidad de reformar la Constitución de 1857. Ya se preveía entonces que el simple Constituyente permanente establecido en el artículo 127 de la ley suprema de “57”,¹⁵³ no hubiera bastado y sería muy dilatado, por lo que, como más adelante relataré, cuando se convocara al Congreso, tendría que serlo con el carácter de Constituyente original, es decir, con facultades para abarcar algunos y todos los puntos de la Constitución.

El escritor y biógrafo Gabriel Ferrer de Mendiola señala en su obra sobre *Crónica del Constituyente*:¹⁵⁴

La primera ocasión que don Venustiano Carranza manifestó su propósito de convocar a un Constituyente, aparece en un cable dirigido a su representante en Washington, el licenciado Eliseo Arredondo, fechado en Veracruz el 3 de febrero de 1915, en el que le dice: “Cuando la paz se restablezca convocaré Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos el cual tendrá características de Constituyente, para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha”. El mismo autor indica cómo el encargado del Poder Ejecutivo ordenó que se hiciese una intensa propaganda a través de los periódicos nacionales y extranjeros. También, cómo el ingeniero Félix F. Palavicini, en *un nuevo Congreso Constituyente*; el licenciado Manuel Aguirre Berlanga, en *Reformas a la Constitución*, y don Antonio Manero en *Por el honor y por la gloria*, cumplieron con esa función propagandista.¹⁵⁵

153 Igual al artículo 135 actual.

154 *Op. cit.*, *supra* nota 143, p. 28.

155 *Idem*.

El hecho cierto es que Venustiano Carranza expidió el *14 de septiembre de 1916 el Decreto de reforma* de los artículos 4o., 5o. Y 6o. del decreto del 12 de diciembre de 1914, que habían adicionado al Plan de Guadalupe, donde se anunciaba la convocatoria del Constituyente.

La exposición de motivos o considerandos que precedieron a la convocatoria arriba citada, aclararon que las reformas que se propondrían en el proyecto respectivo, tocarían a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, las que no podían o debían alcanzarse a través de los “trámites” establecidos en la Constitución del “57” y, en fin, que de acuerdo con el texto del artículo 39 entonces vigente, la soberanía del pueblo era ilimitada, por todo lo cual era preciso convocar a un Congreso Constituyente.

Por su importancia, a continuación se transcribe literalmente el texto completo de los nuevos artículos:¹⁵⁶

Artículo 4o. Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejecutivo Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria de la fecha y los términos en que habrá de celebrarse y el lugar en que el Congreso habrá de reunirse.

Para formar el Congreso Constituyente, el Distrito Federal y cada estado o territorio nombrarán un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. La población del estado o territorio que fuere menor de la cifra que se ha fijado en esta disposición, elegirá, sin embargo, un diputado propietario y un suplente.

Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.

Artículo 5o. Instalado el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente.

156 *Ibidem*, pp. 33 y 34.

Artículo 6o. El Congreso Constituyente no podrá ocuparse de otro asunto que el indicado en el artículo anterior; deberá desempeñar su cometido en un periodo de tiempo que no excederá de dos meses, y al concluirlo, expedirá la Constitución para que el jefe del Poder Ejecutivo convoque, conforme a ella, las elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá.

Verificadas las elecciones de los poderes federales e instalado el Congreso general, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública, y hecha la aclaración de la persona electa para presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la nación.

También ordenaba el decreto que se publicara por bando solemne en todo el país. Lo rubricó como secretario de Gobernación el licenciado Jesús Acuña, quien había sucedido a don Venustiano Carranza en el gobierno del estado de Coahuila.

El proyecto de Constitución reformada, que mencionaba el artículo 5o. de la Convocatoria y que habría de ser presentado por el encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, fue cumplido con exactitud. El propio Carranza, auxiliado de Luis Manuel Rojas, futuro presidente del Constituyente y de José Natividad Macías, también constituyente, por Guanajuato, elaboraron y dieron la redacción final al proyecto que Carranza presentó al Constituyente el 1o. de diciembre de 1916. Cinco días más tarde, el 19 de septiembre de 1916, lanzó el Primer Jefe la formal convocatoria al Congreso Constituyente.¹⁵⁷

La convocatoria estableció, esencialmente, que el Congreso Constituyente se reuniría en la ciudad de Querétaro el 1o. de diciembre de 1916, que la elección de diputados al Congreso sería directa y se verificaría el domingo 22 de octubre, tomando como base el censo de 1910 y la división territorial que se había efectuado para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1912; que el Congreso calificaría las elecciones de sus miembros; que sólo podría ejercer sus funciones con la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros; que la primera junta preparatoria tendría lugar el 20 de noviembre; y, por último, que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurriría al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentaría el proyecto de Constitución reformada.

157 Mendiola la transcribe íntegramente, *ibidem*, pp. 36, 37 y 38.

En términos generales puede afirmarse que la elección se desarrolló tranquilamente. Todos los estados y territorios del país, con excepción de Campeche y Quintana Roo, contaron con diputados al Congreso “correspondiendo las representaciones más numerosas a Guanajuato, Jalisco, Puebla, Veracruz, Michoacán y el Distrito Federal; las menores, a Baja California, Colima y Chihuahua”.¹⁵⁸

Diversas fuerzas políticas estuvieron representadas en el Constituyente: los carrancistas, Pastor Rouaix, Cándido Aguilar, Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini, también designados algunos como “renovadores”; los “progresistas o radicales” como Heriberto Jara, Francisco J. Mújica, Luis G. Monzón, Esteban B. Calderón, Rafael Martínez de Escobar y otros; y también, los que se consideraban ajenos a corriente ideológica determinada.

C. *Instalación del Constituyente. Juntas preparatorias*

“La primera junta preparatoria tendrá lugar el 20 de noviembre de este año, comenzando a las diez de la mañana...”, establecía el artículo 9o. del Decreto de Convocatoria al Congreso Constituyente de fecha 19 de septiembre de 1916. El día y mes escogidos —20 de noviembre— coincidían con los que había prefijado Madero en su Plan de San Luis Potosí (punto 7o.) y eran, así, una justa evocación de quien fue iniciador de la Revolución de 1910.

No obstante las alegaciones de Palavicini quien, con otros diputados, se había reunido, conforme lo ordenaba la Convocatoria, el 20; la falta de quórum y una disposición rectificatoria del Primer Jefe, según lo señaló Aguirre Berlanga (entonces subsecretario de Gobernación), determinaron que fuera el martes *21 de noviembre de 1916*, la fecha que consignó, oficialmente, la *primera junta preparatoria del Congreso Constituyente*.

Esa primera junta de 140 presuntos diputados, y las dos subsecuentes, tuvieron lugar en la Academia de Bellas Artes de Querétaro, ciudad “convertida en una pequeña Babilonia”, pletórica de soldados con su diferente indumentaria regional: “los yanquis de Sonora, los juchitecos de Oaxaca, los tamaulipecos con sus cueros, los norteros tocados con sus grandes sombreros texanos y muchos generales... con sus trajes mitad charros, mitad militares”.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Romero, Ana Laura y Ulloa Bertha, *La Constitución del nuevo Estado*, p. 987.

¹⁵⁹ Romero Flores, *op. cit.*, *supra* nota 143, p. 27.

A partir de la cuarta junta preparatoria —lunes 27 de noviembre— y hasta la última de clausura —31 de enero de 1917— el Constituyente laboró en el teatro Iturbide, hoy de la República.

Como presidente provisional de la primera junta preparatoria se designó a Antonio Aguilar, siguiendo el sencillo medio de escoger, entre los presentes cuyo apellido se iniciara con “A”, aquél cuyo nombre fuera, por abecedario, el primero. Más tarde, también dentro de esa misma junta, se eligió a la Mesa Directiva que habría de regir durante las sesiones preparatorias, resultando electo presidente, en sufragio muy competido con Esteban B. Calderón, el diputado por Nuevo León, Manuel Anaya.¹⁶⁰

Las once juntas preparatorias fueron, sobre todo, dedicadas a la discusión y rechazo de las credenciales de los presuntos diputados. Sobresalieron las dedicadas a Palavicini y Cravioto —finalmente aprobadas—, y la de Fernando González Roa, rechazado como diputado suplente por Guanajuato por su adhesión a Félix Díaz.¹⁶¹

La Mesa Directiva, ya del Congreso, fue electa, y tomó posesión, durante la onceava y última junta preparatoria el jueves 30 de noviembre. Obtuvo la presidencia, por 86 votos, Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco. También contendieron Heriberto Jara y Cándido Aguilar. Obtuvo una alta votación (68 votos) Manuel Aguirre Berlanga, no obstante que había retirado su postulación dado que entonces ocupaba el cargo de secretario de Gobernación.¹⁶²

En esa última preparatoria, el presidente electo Luis Manuel Rojas y todos los diputados, protestaron cumplir leal y patrióticamente el desempeño de sus cargos, “cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional de la nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año” (1916).¹⁶³

A las 10:35 se levantó la sesión, no sin antes acordarse de que a la solemne sesión del siguiente día 1o. de diciembre, la inaugural, los dipu-

¹⁶⁰ *D. de los D.*, t. I, p. 24.

¹⁶¹ González Roa destacó, posteriormente, en el ramo internacional. Con Cabrera acudió a las conferencias de Atlantic City y fue embajador en Washington.

¹⁶² Para conocer los demás integrantes de la Mesa Directiva del Congreso, véase *D. de los D.*, t. I, pp. 375 y 376.

¹⁶³ *D. de los D.*, t. I, p. 376.

tados se presentarían sin etiqueta, ya que muchos de ellos eran pobres y no tenían “...el famoso frac, la levita cruzada...”.¹⁶⁴

D. La sesión inaugural. Discurso de Venustiano Carranza al hacer entrega del proyecto de Constitución reformada. Contestación de Luis Manuel Rojas

A las 3:50 de la tarde del 1o. de diciembre de 1916 se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro con una asistencia de 151 diputados.

Muchos de los diputados que llegaron a aquel Congreso Constituyente eran ya conocidos por su participación en las acciones de armas, sus ideas revolucionarias, los cargos públicos ocupados, sus artículos periodísticos, etcétera. Uno de los Constituyentes de Querétaro —el último en morir— Jesús Romero Flores, escribió que se trataba de hombres de lucha, grandes conocedores de los problemas del pueblo mexicano en sus diversos aspectos:

...había generales, ex ministros, jurisconsultos, periodistas, literatos, historiadores, poetas, obreros de las fábricas, trabajadores de las minas, campesinos, maestros de escuela y hasta artistas de teatro. En el ramo de las profesiones todas estaban representadas: ingenieros, arquitectos, agrónomos, abogados, médicos, profesores normalistas. No había un solo tema que podía debatirse en el que no hubiere una persona capaz de dar su opinión con plena conciencia profesional y con absoluta honradez.¹⁶⁵

En cumplimiento de lo ofrecido al convocar el Congreso Constituyente, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, hizo entrega, en la tarde del viernes 1o. de diciembre de 1916, del proyecto de Constitución reformada. Pronunció un discurso que a continuación sintetizo:¹⁶⁶

- 1) Reconoce la importancia de la Constitución Política de 1857 que contiene los más altos principios de la Revolución francesa y de su consagración en Inglaterra y los Estados Unidos. Desafortunadamente, “nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas

164 *Ibidem*, p. 382.

165 Romero Flores, *op. cit.*, *supra* nota 143, p. 28.

166 *D. de los D.*, t. I, pp. 385 y ss.

- abstractas” cuyos principios (los derechos individuales) han sido conculcados casi permanentemente y el medio mexicano ideado para garantizarlos, el juicio de amparo, sólo ha embrollado “la marcha de la justicia”. Más aún, se ha convertido en un arma política, “en medio apropiado para acabar con la soberanía de los estados”.
- 2) La soberanía nacional, “que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado en México una realidad..., el poder público se ha ejercido no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación,... sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública”.
 - 3) Otro principio fundamental, el de la división de poderes, tampoco ha tenido cumplimiento... pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona..., dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos.
 - 4) El pacto federal también ha sido violado, ya que no se ha respetado la libertad y soberanía interior de los estados, siendo el poder central en que siempre ha impuesto su voluntad, ignorándose, por consiguiente, la forma republicana, representativa y popular adscrita constitucionalmente a las entidades federativas.

Señaladas, en los términos anteriores, las deficiencias de la Constitución de 1857, sobre todo por su permanente violación o inaplicabilidad, Carranza a continuación formuló una síntesis de las reformas que proponía y que, substancialmente, eran:

Lo primero que debería hacer la Constitución política de un pueblo era garantizar, y no simplemente declarar, a la libertad humana, resguardo que no habría efectuado apropiadamente la ley suprema del “57”, ni sus leyes secundarias. Por ello se proponían reformas sobre este particular, especialmente, por lo que hacía al artículo 14, donde establecían nuevas garantías para todo acusado (fianza, duración máxima de los juicios penales, etcétera). Se otorgaba, asimismo, dentro de la Constitución, la facultad persecutoria a cargo del Ministerio Público y se fijaba el principio de que toda detención sólo podía lograrse mediante orden de la autoridad judicial (artículo 16).

En cuanto al que después sería el famoso y cambiado artículo 27, que en la Constitución del “57” se refería a la expropiación, el proyecto de

Carranza imponía que la declaración de utilidad pública que la acompañara, fuera hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando a la autoridad judicial fijar el monto de lo expropiado.

Es importante hacer notar que Carranza, en su exposición, menciona la reforma a la fracción XX del artículo 72¹⁶⁷ para conferir al Poder Legislativo federal, la facultad “para expedir leyes sobre el trabajo”.

Al abordar la organización del poder público, el Primer Jefe, de inmediato se refirió al municipio independiente como “una de las grandes conquistas de la Revolución”, reconociéndole no sólo libertad política, sino también dotándolo de independencia económica.

En cuanto a los poderes federales, no quiso que el Legislativo fuera un mero instrumento del Ejecutivo, pero tampoco, por las funciones de que el primero estaba dotado en la Constitución del “57”, estorbara o hiciera embarazosa la marcha del segundo.

Por lo que hacía al Poder Ejecutivo, debería existir la elección directa del presidente y no la no reelección. Se suprimía la vicepresidencia por su “historia tan funesta”, la inutilidad del cargo y la ambición desmedida que había despertado. Asimismo, ante la falta temporal o absoluta del presidente electo, ya no se seguiría el sistema de suplirlo por medio de los secretarios de Estado, que fue lo ocurrido en el caso de Huerta, sino que siempre sería el Congreso de la Unión, por estar constituido por los representantes legítimos del pueblo, o, en su defecto, la Comisión Permanente, quienes designasen al que lo sustituyera.

Finalmente, otras reformas eran tendentes a “asegurar la completa independencia del Poder Judicial”.

Concluyó, el Primer Jefe, su intervención con las siguientes palabras:

Señores diputados, no fatigaré por más tiempo vuestra atención, pues larga y cansada sería la tarea de hablar de las demás reformas que contiene el proyecto que tengo la honra de poner en vuestras manos, reformas de todas tendientes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley, a garantizar los derechos de todos los mexicanos por el funcionamiento de una justicia administrada por hombres probos y aptos, y a llamar al pueblo a participar, de cuantas maneras sea posible, en la gestión administrativa.

El gobierno de mi cargo cree haber cumplido su labor en el límite de sus fuerzas, y si en ello no ha obtenido todo el éxito que fuera de desearse,

167 En 1857, este precepto se refería a las facultades del Congreso.

esto debe atribuirse a que la empresa es altamente difícil y exige una atención constante que me ha sido imposible consagrarle, solicitado, como he estado constantemente, por las múltiples dificultades a que he tenido que atender.

Toca ahora a vosotros coronar la obra, a cuya ejecución espero os dedicaréis con toda la fe, con todo el ardor y con todo el entusiasmo que de vosotros espera vuestra patria, la que tiene puestas en vosotros sus esperanzas y aguarda ansiosa el instante en que le déis instituciones sabias y justas.

A continuación resumo la contestación que, en su carácter de presidente del Congreso, dio Luis Manuel Rojas a Carranza:¹⁶⁸

Calificó al ciudadano Primer Jefe, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, como “un grande apóstol de las libertades públicas y el paladín más decidido e inteligente de la democracia mexicana”. La nueva Constitución debía asentarse en el respeto más amplio a la libertad humana y en el derecho del pueblo a gobernarse por sí mismo, ya que el gobierno debería ser exclusivamente la obra de la voluntad de la nación.

Sin entrar en mayores pormenores sobre lo expuesto por Carranza, se limitó a darse por recibido del proyecto de reformas y asegurar que:

...todos y cada uno de los ciudadanos diputados que integramos este Congreso Constituyente, estamos animados del mejor deseo de corresponder a la misión que el pueblo nos ha encomendado, y que, como lo esperáis, secundaremos con todo celo y patriotismo vuestra labor, satisfechos de haber tenido la gloria de ser solidarios con usted en la obra grandiosa de la reconstrucción nacional.

A las 6:00 de la tarde de ese histórico 1o. de diciembre de 1916, se levantó la sesión.

E. *Elaboración de la Constitución. Protesta y promulgación*

a. Los debates

En relación con sus predecesores federales de 1824 y 1857, el Constituyente de 1917 fue el que menos tiempo empleó para la realización de su obra: exactamente dos meses. El Constituyente de 1824 laboró por casi once meses; en tanto que el de 57 estuvo en funciones un año exacto.

168 *D. de los D.*, t. I, pp. 399 y 400.

Durante las diez juntas preparatorias se aprobaron 182 credenciales de diputados, con cuya mayoría se instaló el Constituyente, pero todavía habrían de realizarse diez sesiones más del colegio electoral, incluyendo la del 25 de enero de 1917, o sea, seis días antes de la clausura de labores, cuando continuarían discutiéndose y votándose credenciales.¹⁶⁹ Durante las juntas preparatorias ya se había elegido al diputado por Jalisco, Luis Manuel Rojas, como presidente del Constituyente.

A la sesión de apertura del Congreso acudieron 151 diputados, donde fue recibido el mensaje y el Proyecto de Carranza y se iniciaron las primeras sesiones con la designación de las diferentes comisiones.¹⁷⁰

b. Contenido. Las dos Constituciones: la liberal y la social

Ya sea que se acepte la idea de una mera *reforma* o la elaboración de toda una *nueva Constitución*, la verdad es que en el documento de 1917 hay dos partes, perfectamente distinguibles y separadas: la *liberal* y la *social*.

La Constitución de 1857, fue receptáculo y, a la vez, promotora de las ideas liberales predominantes en el siglo XIX. En aquel entonces se trataba del liberalismo clásico, esto es, el *liberalismo individualista*, que tuvo su manifestación más radical en el *liberalismo positivista*. Por raro que ahora nos parezca, el célebre grupo de “los científicos”, adherido a, y heraldo de, Díaz, resultaba ser los “revolucionarios” de su época al considerar que la política debía manejarse como una ciencia.

Jesús Reyes Heróles, en “El liberalismo mexicano”¹⁷¹ hizo una apropiada distinción entre el *liberalismo político jurídico* y el *liberalismo económico social*.

El *liberalismo político jurídico*, se encuentra radicado, tanto en el *Proyecto* como en el *Mensaje* de Venustiano Carranza al Constituyente (di-

169 Ferrer Mendiola, Gabriel, *Crónica del Constituyente 1916-1917*, México, Gobierno del estado de Querétaro e Instituto Nacional de Estudios de la Revolución. Este dato y otros que siguen en la exposición son tomados de esta obra.

170 Se designaron dos comisiones de Constitución: “Francisco Mújica, periodista de Michoacán, encabezó la primera Comisión a la cual pertenecían Colunga, abogado de Guanajuato; Monzón, maestro en Sonora; Recio, abogado y periodista de Yucatán, y Román, médico de Veracruz. Machorro y Narváez, abogado de Jalisco, encabezó la segunda Comisión; Jara, obrero o líder obrero quien según parece hizo algunos estudios superiores, pero era obrero en 1907; Garza González, A., médico de Nuevo León”. Román, Richard, *Ideología y clase en la Revolución Mexicana. La Convención y el Congreso Constituyente*, pp. 67 y 68.

171 Introducción, p. XVII. Desarrolló la idea de los tres tomos de su obra.

ciembre 1o. de 1916). Desde la introducción, hasta la exhortación final, las garantías individuales, la cuestión electoral, el municipio y los poderes federales, dominan su pensamiento. El imperio de la ley es la guía permanente de la ideología carrancista.

No hay que olvidar que Carranza se topó con un dilema: por un lado, el legado histórico de la Constitución de 1857, que pretendía reformar, en donde hubo una notoria exaltación del Poder Legislativo —al instituir el *sistema unicameral*— en detrimento del Ejecutivo; y, por el otro, la realidad porfiriana de un Ejecutivo dominante y aplastante de los otros dos poderes: el Legislativo y el Judicial.

El dilema lo condujo a una exaltación de los derechos humanos —ahora indebidamente llamados “garantías individuales”¹⁷² y a una reforma política en su Proyecto de Constitución. Otorgaba facultades al Congreso para legislar en materia de trabajo, se fortalecía el Municipio Libre y, en materia agraria, ya se contaba con al Ley Agraria de 1915. Todo ello no fue suficiente para calmar y colmar el ímpetu social de las fuerzas progresistas radicadas en el Congreso de Querétaro.

El *liberalismo económico social*, tuvo sus momentos estelares en la elaboración, debate y aprobación de los artículo 3o., 5o. y 123, 27, 28, 24 y 130.¹⁷³ Resulta apropiado detenerse, aunque sea fugazmente, en lo ocurrido al debatirse los mencionados preceptos.

Artículo 3o. El limitado artículo 3o. propuesto por Carranza, que se refería a la plena libertad de enseñanza en lo general, pero laica tratándose de los establecimientos de educación públicos, fue estimado demasiado breve, por lo que se amplió para excluir a las corporaciones religiosas de la instrucción primaria que, por otro lado, se declaró gratuita cuando se realizara en los establecimientos oficiales. La discusión por esta disposición atrajo la presencia misma del Primer Jefe, Carranza, que ya no habría de concurrir después a ninguna otra sesión.

Artículo 5o. y 123. Aún cuando, por supuesto, los artículos 5o. y 123 fueron considerados, debatidos y votados por separado, la verdad es que al presentarse el Proyecto del artículo 5o. de Carranza condujo, finalmen-

¹⁷² La apropiada y universal expresión utilizada en la Constitución de 1857, correctamente señala al beneficiario o destinatario de esos derechos: el hombre, las “garantías individuales” se refieren, en cambio, al garante de los citados derechos: el Estado.

¹⁷³ Combino los artículos 5o. y 123 por tratarse de la misma materia —trabajo— y 24 y 123 por la misma razón; en este caso la religión es el denominador común.

te, a que se estudiara y sobre el *trabajo y la previsión social* aprobara, todo un nuevo Título Sexto.

Inicialmente al Proyecto del Primer Jefe, sobre el artículo 5o. sólo le propusieron los diputados constituyentes algunas pequeñas adiciones. Empero, al mencionarse el término “laboral”, fue cuando propiamente se abrió la discusión, lo que significaría la génesis de todo un nuevo concepto social en, y dentro de, la Constitución.

En reconocimiento a Carranza, hay que advertir que en su artículo 73 fracción X (facultades del Congreso), venía expresamente la propuesta para “legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo”.

Siempre existió la división entre quienes suponían que bastaba y sobraba el artículo 5o. —libertad de trabajo— para agotar todo lo laboral y aquellos otros que estimaban que materia tan importante, muy “revolucionaria”, requería y merecía un capítulo especial. Entre estos últimos, se encontraba el modesto diputado por Yucatán, Héctor Victoria, quien impugnó el proyecto carrancista por insuficiente.

El otro gran impulsor de la legislación obrera fue el diputado hidalguense Alfonso Cravioto quien, en la sesión del 28 de diciembre de 1916, ya hizo la propuesta concreta de un artículo especial con respecto a lo laboral.

Pronto fue convocada una Comisión, presidida por Pastor Rouaix; Comisión que dictaminó y propuso (13 de enero de 1917) lo que, finalmente, sería el famoso artículo 123.

En resumen, el artículo 5o. original de Carranza fue aprobado, con pequeñas variantes, dado que se “vació” toda la materia laboral en el flamante y nuevo Título Sexto que contenía el artículo 123, bajo el rubro “Del Trabajo y la Previsión Social”.

En los términos anteriores, México fue el primer país en el mundo —antes de la famosa Constitución de Weimar (1920) y de la resultante de la Revolución bolchevique rusa de octubre de 1917— en establecer todo un nuevo Título proclamando ese humano y progresista derecho social.

Artículo 27. En unión del artículo 123, el artículo 27 resultó ser la *otra gran aportación social* del Constituyente de 1917.

En el Proyecto de Carranza, el precepto señalado se refería a las condiciones de la expropiación pública, a la prohibición de la propiedad privada por parte de las “corporaciones religiosas” y, en cuanto los ejidos de los pueblos, la relegaba a una futura ley. Nótese la ausencia de materia

tan importante como la relativa a la propiedad de la nación sobre los recursos naturales.

Los constituyentes advirtieron la enorme trascendencia del tema agrario y, por ende, se declararon en sesión permanente —enero 29, 30 y 31 de 1917— para desahogarla. Se nombró una Comisión especial en la que, otra vez, participó de manera muy activa Pastor Roauix pero, muy especialmente Andrés Molina Enríquez, por su ya famoso trabajo “Los problemas fundamentales de México”. Esta obra sirvió de esquema básico para la reforma agraria en México.

La Comisión produjo un proyecto de catorce párrafos, precedido por tres introductorios, que constituyó la estructura fundamental debatida durante la “sesión permanente”.

Se concedió la propiedad de los recursos naturales del subsuelo (petróleo, entre otros) a la nación y se fijó la prohibición de los extranjeros para ser propietarios de tierras en una faja de 100 kms. de la frontera y 50 kms. de las playas.

En cuanto a la *Reforma Agraria*, propiamente dicha, se desprendió, sobre todo, de la Ley de 6 de enero de 1915, elaborada por Carranza en Veracruz.

El proyecto fue turnado a la Comisión de Constitución que lo aprobó con algunas modificaciones. Los más fogosos participantes fueron Bojorquez, Colunga, Aguirre, Jara, Macías, Medina y Múgica.

Artículo 28. También el artículo 28 fue motivo de intenso debate. El proyecto de Carranza mejoraba al igual precepto de 1857, especialmente al finalizar, sonoramente, con un concepto nítido de monopolio: “... y en general a todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social”.

Lo fundamental de la disposición fue la creación del Banco Único de Emisión o Banco Central lo que, más adelante, se convertiría en el *Banco de México*. Con ello terminó el caos financiero y monetario creado por la Revolución.

Artículos 24 y 130. Como es sabido y se destacó en el capítulo relativo al Constituyente de 1856-1857, el tema más discutido y divisorio de esa Asamblea fue el concerniente a la religión, que enfrentó a conservadores con liberales en prologados y apasionados debates.

Finalmente, un desaliñado pero importante artículo 123, concedió a los poderes federales la competencia en materia de culto religioso.

Con esos antecedentes en mente, Carranza propuso un artículo 24 en el que, de manera abierta y contundente, se establecía la libertad de conciencia y, con respecto a la de los cultos, deberían estar circunscritos a los templos y bajo la vigilancia de la autoridad federal.

Sin embargo, el radicalismo prevaleció en la asamblea y, en adición al artículo 24, se aprobó el 130 en el que, además de aceptar las propuestas de Carranza sobre la independencia del Estado y la Iglesia y otros principios de las *Leyes de Reforma*, los constituyentes negaron toda personalidad jurídica a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias y a los ministros de culto les limitó severamente sus derechos civiles.

En el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de enero de 1992, aparecieron sustanciales modificaciones, hoy vigentes, al artículo 130. Substancialmente se mantuvo el principio histórico de la separación del Estado y las iglesias, se les autorizó la propiedad de los bienes inmuebles de su uso inmediato y a los ministros del culto, se les permitió votar, pero no a ser votados.

Asimismo, se modificaron los artículos 3o., 5o., 24 y 27, liberalizando en general el culto religioso.

c. Protesta y promulgación

La prensa capitalina reseña que el día último de enero de 1917, la ciudad de Querétaro, desde hace un año capital de la República, amaneció revestida de sus mejores galas, y los edificios de las mejores calles adornadas profusamente de papel y banderas nacionales. El público que había asistido con alguna frecuencia a las sesiones del Congreso Constituyente, sobre todo estudiantes, obreros y profesionistas, se disponían a concurrir a las últimas sesiones que se efectuarían en esa fecha.¹⁷⁴

Ese día 31, los constituyentes protestaron guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Acto continuo se presentó el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, a recibir del presidente del Congreso, diputado Luis Manuel Rojas, el texto definitivo de la Constitución, quien advirtió en su discurso que se había ido más allá de lo propuesto por Carranza, advertencia que el coahuilense tomó con gran tranquilidad y que estimó apropiada. Acto continuo el propio Carranza protestó guardar y hacer guardar la Constitución, como también lo hicieron todos los constituyentes.

¹⁷⁴ *Op. cit.*, *supra* nota 168.

El Constituyente inició sus labores el 1o. de diciembre de 1916 y las concluyó el 31 de enero de 1917, habiendo celebrado 67 sesiones ordinarias. El día 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que hoy rige a los mexicanos.

d. Síntesis

La Constitución aprobada en Querétaro, fundamentalmente contuvo:

- 1) Una gran parte de la Constitución liberal de 1857, especialmente en lo concerniente a derechos humanos, ahora calificados y designados como “garantías individuales”.
- 2) Las reformas — eminentemente políticas— propuestas por Carranza, esencialmente para reforzar al Poder Ejecutivo, establecer la no reelección y suprimir la vicepresidencia, dando mayor autonomía al Poder Judicial y soberanía a los estados y creando el municipio libre.
- 3) Las adiciones — señaladamente sociales— de los artículos 3o., 27, 123 y 130, propuestas y aprobadas por los constituyentes.

A partir de ese 5 de febrero de 1917, no sólo en su concepción institucional, sino por su organización social, su estructura económica, su vida misma, México sería una nación totalmente diferente a la que había concurrido a Querétaro, que entraba — reforzada por los grandes y progresistas principios allá aprobados— en plenitud al siglo XX. En resumen, se elaboró la primera Constitución liberal-social de nuestro siglo en el mundo.

7. Diputados al Congreso Constituyente de 1916-1917

Por el estado de Aguascalientes: Daniel Cervantes y Aurelio L. González. Por el territorio de Baja California: Ignacio Roel. Por el estado de Coahuila: Manuel Aguirre Berlanga, Manuel Cepeda Medrano, Ernesto Meade Fierro, José Rodríguez González, José María Rodríguez y Jorge E. Von Versen. Por el estado de Colima: Francisco Ramírez Villarreal. Por el estado de Chiapas: Cristóbal Ll. Castillo, Lisandro López, J. Amilcar Vidal, Enrique Suárez y Daniel A. Zepeda. Por el estado de Chihuahua: Manuel M. Prieto. Por el Distrito Federal: Ciro B. Ceballos, Carlos Du-

plan, Francisco Espinosa, Alfonso Herrera, Lauro López Guerra, Amador Lozano, Rafael Martínez, Antonio Norzagaray, Félix F. Palavicini, Ignacio L. Pesqueira, Rafael de los Ríos, Román Rosas y Reyes, Arnulfo Silva y Gerzayn Ugarte. Por el estado de Durango: Fernando Castaños, Silvestre Dorador, Rafael Espeleta, Fernando Gómez Palacio, Antonio Gutiérrez, Alberto Terrones Benítez y Jesús de la Torre. Por el estado de Guanajuato: Luis M. Alcocer, Manuel C. Aranda, Nicolás Cano, Enrique Colunga, Ramón Frausto, Vicente M. Valtierra, José Natividad Macías, Jesús López Lira, David Peñaflor, José Villaseñor Lomelí, Antonio Madrazo, Santiago Manrique, Hilario Medina, Ignacio López, Francisco Díaz Barriga, Fernando Lizardi, Gilberto M. Navarro, Luis Fernández Martínez y Carlos Ramírez Llaca. Por el estado de Guerrero: Fidel Jiménez, Fidel R. Guillén y Francisco Figueroa. Por el estado Hidalgo: Antonio Guerrero, Leopoldo Ruiz, Alberto M. González, Rafael Vega Sánchez, Alfonso Cravioto, Matías Rodríguez, Crisóforo Aguirre, Ismael Pintado Sánchez, Refugio M. Mercado y Alfonso Mayorga. Por el estado de Jalisco: Luis Manuel Rojas, Marcelino Dávalos, Federico E. Ibarra, Manuel Dávalos Ornelas, Francisco Martín del Campo, Bruno Moreno, Gaspar Bolaños V., Ramón Castañeda y Castañeda, Juan de Dios Robledo, Jorge Villaseñor, Amado Aguirre, José L. Solórzano, Ignacio Ramos Praslow, Francisco Labastida Izquierdo, José Manzano, Joaquín Aguirre Berlanga, Esteban B. Calderón, Paulino Machorro y Narváez, Sebastián Allende, Carlos Villaseñor y Rafael Ochoa. Por el Estado de México: Aldegundo Villaseñor, Fernando Moreno, Enrique Ofarril, Guillermo Ordorica, José J. Reynoso, Antonio Aguilar, Juan Manuel Giffaro, José E. Franco, Manuel A. Hernández, Enrique A. Enríquez, Donato Bravo Izquierdo y Rubén Martí. Por el estado de Michoacán: José P. Ruiz, Alberto Peralta, Cayetano Andrade, Uriel Avilés, Gabriel R. Cervera, Onésimo López Couto, Salvador Alcaraz Romero, Manuel Martínez Solórzano, Martín Castrejón, Alberto Alvarado, José Álvarez, José Silva Herrera, Rafael Márquez, Amadeo Betancourt, Francisco J. Múgica y Jesús Romero Flores. Por el estado de Morelos: Antonio Garza Zambrano, José L. Gómez y Álvaro L. Alcázar. Por el estado de Nuevo León: Manuel Amaya, Nicéforo Zambrano, Lorenzo Sepúlveda, Luis Ilizaliturri, Ramón Gámez, Reynaldo Garza, Agustín Garza González y Plutarco González. Por el estado de Oaxaca: Salvador González Torres, Juan Sánchez, Leopoldo Payán, Luis Espinosa, Manuel Herrera, Porfirio Sosa, Celestino Pérez, Crisóforo Rivera Carrera y José Gómez. Por el estado de Puebla: Salva-

dor R. Guzmán, Rafael P. Canete, Miguel Rosales, Gabriel Rojano, David Pastrana Jaimes, Froylán G. Manjarrez, Antonio de la Barrera, José Rivera, Epigmenio A. Martínez, Pastor Rourin, Luis T. Navarro, Porfirio del Castillo, Federico Dinorín, Gabino Bandera y Mata, Leopoldo Vázquez Mellado, Gilberto de la Fuente, Alfonso Cabrera y José Verástegui. Por el estado de Querétaro: Juan N. Frías, Ernesto Perusquía y José María Truchuelo. Por el estado de San Luis Potosí: Samuel de los Santos, Arturo Méndez, Rafael Martínez Mendoza, Rafael Nieto, Cosme Dávila, Dionisio Zavala, Gregorio A. Tello y Rafael Curiel. Por el estado de Sinaloa: Pedro R. Zavala, Andrés Magallón, Carlos M. Ezquerro, Cándido Avilés y Emiliano C. García. Por el estado de Sonora: Luis G. Monzón, Flavio A. Bórquez, Ramón Ross y Juan de Dios Bojórquez. Por el estado de Tabasco: Rafael Martínez de Escobar, Santiago Ocampo y Carmen Sánchez Magallanes. Por el estado Tamaulipas: Pedro A. Chapa, Zeferino Fajardo, Emiliano P. Nafarrete y Fortunato de Leija. Por Tepic: Cristóbal Limón, Marcelino Cedano y Juan Espinosa Bávara. Por el estado de Tlaxcala: Antonio Hidalgo, Modesto González Galindo y Ascensión Tapatl. Por el estado de Veracruz: Saúl Rodiles, Enrique Meza, Benito Ramírez G., Eliseo L. Céspedes, Adolfo C. García, Josafat F. Márquez, Alfredo Solares, Alberto Román, Silvestre Aguilar, Ángel Juarico S., Heriberto Jara, Victorio E. Góngora, Cándido Aguilar, Carlos L. Gracidas, Marcelo Torres, Galdino H. Casados, Juan de Dios Palma y Fernando A. Pereyra. Por el estado de Yucatán: Antonio Ancona Albertos, Enrique Recio, Héctor Victoria y Miguel Alonzo Romero. Por el estado de Zacatecas: Adolfo Villaseñor, Julián Adame, Jairo R. Dyer, Samuel Castañón, Andrés L. Arteaga, Antonio Cervantes y Juan Aguirre Escobar.

EPÍLOGO

En atención a todo lo explicado en este Apartado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente actualmente, puede nítidamente dividirse en dos partes la *liberal* o de *liberalismo político jurídico*, motivada por Carranza y la *social* o de *liberalismo económico social*, construida por las mentes progresistas de los constituyentes más adelantados del Congreso de Querétaro.

Concluyendo, la Constitución contiene *una idea, una ideología y un ideal*:

- *La idea*: establecer el orden social mexicano, bajo una Constitución suprema.
- *La ideología*: el sistema federal.
- *El ideal*: la democracia.