

La Constitución
de 1917:
Revolución y nuevo
orden jurídico

•

ARTÍCULOS

Revista Quórum Legislativo 115
La Constitución de 1917: Revolución y nuevo orden jurídico • ARTÍCULOS

H. Cámara de Diputados, LXII Legislatura

Primera Edición, julio 2015

D.R. © H. Cámara de Diputados
Av. Congreso de la Unión No. 66
Col. El Parque
Delegación Venustiano Carranza,
C.P. 15960
México, D.F.
Teléfonos: 5036-0000, 5628-1300 ext. 52263

Coordinación Editorial: Dra. Guadalupe Cordero Pinto
Edición: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias
Cuidado editorial: Carmen Saucedo Zarco
Diseño editorial y formación: Priscila Vanneuville

La imagen de la portada corresponde al mural *La Constitución de 1917*, obra realizada por el maestro Jorge González Camarena en 1967. Se ubica en la Sala de Videos, Siglo XX, del Museo Nacional de Historia-Castillo de Chapultepec.
Fotografía: Gerardo Cordero, MNH-INAH.

Impreso en México

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

El contenido del trabajo de investigación que se publica, es responsabilidad de los autores, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial.



Quórum Legislativo 115

PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Dip. Julio César Moreno Rivera

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Presidente

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

Integrantes

Dip. Marcelo de Jesús Torres Cofiño

Dip. Agustín Miguel Alonso Raya

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Juan Ignacio Samperio Montaña

Dip. Alberto Anaya Gutiérrez

Dip. María Sanjuana Cerda Franco

Secretario General

Mtro. Mauricio Farah Gebara

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Juan Carlos Delgadillo Salas

Secretario de Servicios Administrativos y Financieros

Lic. Francisco de Jesús de Silva Ruiz

**Director General del Centro de Estudios de Derecho
e Investigaciones Parlamentarias**

Lic. Sami David

Contenido

- 10 **La Constitución de 1917: ¿nueva o reformada?**
MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ
- 36 **La elección de los Diputados Constituyentes, 1916**
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA
- 58 **La Constitución de 1917: proceso de creación**
JOSÉ CAMAS TORRUCO
- 100 **La Constitución mexicana de 1917: una relectura en la víspera de su centenario**
MARÍA LEOBA CASTAÑEDA RIVAS
- 118 **1917. Un nuevo comienzo para México**
ELSA V. AGUILAR CASAS
- 136 **Obras clásicas sobre la Constitución de 1917 en vísperas de su centenario**
MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ DELGADO
- 170 **El catolicismo social en la Constitución de 1917**
PABLO SERRANO ÁLVAREZ
- 194 **El debido proceso penal como elemento constitutivo de la República (1914-1917)**
RAFAEL ESTRADA MICHEL
- 214 **El diseño de la Administración pública en la Constitución de 1917**
JORGE FERNÁNDEZ RUIZ



La Constitución de 1917: ¿nueva o reformada?

MARÍA DEL REFUGIO GONZÁLEZ

DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS • CIDE



LAS REVOLUCIONES Y LAS REFORMAS EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS

Los sistemas jurídicos pueden ser modificados de varias maneras, una de ellas proviene de las fuerzas que se producen en la sociedad en la que se hallan insertos e inciden en el orden jurídico con efectos diversos. Estas fuerzas se generan de las contradicciones que se van produciendo entre la dinámica social y el sistema, y se manifiestan en los procesos revolucionarios y de reformas.¹

Las revoluciones trastocan las estructuras de la sociedad en la que se producen. Con relación al derecho constituyen “la modificación extralegal” de los principios fundamentales del orden constitucional existente y generan una fractura brusca en la vigencia del sistema jurídico, de manera que éste se convierte, pasado el movimiento revolucionario, en el del antiguo régimen. Para ello es necesario, además, que desde el tiempo anterior al movimiento armado, o durante éste, exista la manifestación de que ha de diseñarse un nuevo orden jurídico. La revolución se justifica a sí misma, porque “supuestamente sustituye un orden estatal considerado arbitrario por uno más justo.” Para el mundo del derecho las guerras ci-

1. María del Refugio González, “Los nuevos comienzos”, pp. 167-186; parte de lo que sigue procede de este trabajo.

viles y las revoluciones no son iguales, la diferencia está en la necesidad de un proyecto jurídico “nuevo”, “distinto”, para el futuro, que es lo que caracteriza a las segundas, aunque este proyecto no se sostenga de manera inmediata en forma duradera.²

Como consecuencia de los procesos revolucionarios, los vencedores imponen su visión de las cosas y la plasman en ordenamientos que pueden ser o no ser acordes, con la tradición jurídica local. Aquietadas las turbulencias del movimiento armado, en el nuevo orden jurídico se recogen, en buena medida, normas e instituciones que estuvieron vigentes hasta el estallido de la revolución. Como resultado de ésta se produce, pues, un sistema que es una mezcla de lo nuevo y lo que ya existía.

Hasta 1917 nuestra historia institucional ofrece un panorama caracterizado por grandes fracturas derivadas de revoluciones que buscaban constituir el orden jurídico sobre bases distintas a las del que las precede: la Revolución de Independencia, la de Ayutla y la mexicana. Tras la primera, se convocó el Congreso de Chilpancingo que expidió el *Decreto constitucional para la libertad de la América mexicana* de 22 de octubre de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán, y aunque no tuvo eficacia en todo el virreinato fue el producto constitucional de la revolución encabezada por Hidalgo y por Morelos; la segunda hizo posible la convocatoria a un Congreso Constituyente que expidió la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* de 5 de febrero 1857, lo que dio lugar a la guerra civil y posteriormente a la intervención francesa. En ambos casos se produjeron grandes convulsiones aunque ninguna de estas revoluciones generó en forma inmediata un sistema jurídico que pudiera sostenerse de manera continua.

No es el caso del movimiento armado que culmina con la expedición de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857*, promulgada el 5 de febrero de 1917, ya que, tras la

2. Zippelius, *Teoría general del Estado*, pp. 154-155; en el caso que nos ocupa, como adelante se verá, el levantamiento que guía a la Revolución constitucionalista tras la aprehensión de Madero y tiene como fin desconocer a los Poderes de la Unión, va incorporando elementos de diversos orígenes hasta constituir lo que señala Zippelius: “un proyecto más justo” que se proyecta en las Adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914.

lucha armada, logra implantarse un sistema jurídico que, con múltiples reformas, todavía está vigente. En los tres textos constitucionales señalados se busca implantar el Estado de derecho, o sea, un Estado que establece la división del poder, el reconocimiento de los derechos del hombre y el ciudadano, y unas reglas para proteger el contenido de la Constitución, por lo menos. Sin embargo, el sistema jurídico que crean y las instituciones que éste comprende tienen características diversas, porque la dirección de cada uno de los movimientos es distinta: el primero pretende construir un Estado de derecho confesional sin definir la forma de gobierno; el segundo, uno no confesional bajo la forma de República representativa, democrática, popular y federal y el tercero, un Estado social de derecho, bajo la forma de República, representativa, democrática, federal de gobierno, sin reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias, que ha sido denominado estado social de derecho por la inclusión de los llamados derechos sociales. Sin embargo, el modelo que se constituye con la Constitución de 1917, paradójicamente, recupera algunas de las especificidades del modelo anterior a la Independencia con el fin de proteger a los desiguales; a través de instituciones de larga data en el territorio se buscó dar satisfacción al anhelo de justicia social del movimiento armado especialmente en los artículos 27 y 123.

LA ETAPA PREVIA A LA REVOLUCIÓN CONSTITUCIONALISTA

El triunfo liberal de la segunda mitad del siglo XIX permitió la instauración de un modelo de Estado que se sustentaba formalmente en la división de poderes y los derechos fundamentales y que había introducido desde 1847 la protección de los derechos del hombre a través del amparo. Asimismo, instituía la independencia del Estado y la Iglesia, y con ello, la separación de las jurisdicciones civil y eclesiástica que se habían mantenido unidas por más de trescientos años. Sin embargo, la buena marcha de las instituciones sólo pudo lograrse poniendo poca atención al

cumplimiento a varios de los postulados de la Constitución de 1857; sucesivas reformas fortalecieron los poderes federales, especialmente el legislativo y el judicial, y permitieron la reelección indefinida del ejecutivo. Por lo demás, la aplicación de las Leyes de Reforma no fue muy eficaz, aunque para entonces ya se habían producido la nacionalización de los bienes eclesiásticos y una parte importante de la desamortización de bienes de las corporaciones religiosas, y de los ayuntamientos y las comunidades indígenas. Todo parecía indicar que se iba en el camino del progreso, con paz social; pero no fue así y la primera década del siglo xx estuvo presidida por protestas obreras y levantamientos campesinos.

El régimen porfirista, que se disponía a celebrar con pompa el centenario de la Independencia nacional, no había percibido que la prosperidad de que se jactaba no abarcaba a todas las capas de la población y que la burguesía ya no secundaba la reelección del presidente. En el seno de ese mismo grupo, favorecido por el *statu quo*, se produjeron los hechos que desembocaron en la revolución.³

La sucesión presidencial en 1910 escrita por Francisco I. Madero en su natal Coahuila en octubre 1908,⁴ inspira la lucha antirreeleccionista que ocasiona el inicio de la caída del régimen porfirista y poco tiempo después, una revolución moderada, encabezada por el propio Madero; en 1920 comienza la etapa del Estado posrevolucionario tras la muerte de Carranza.⁵ Entre 1910 y 1920, se producen las enormes turbulencias causadas por el fenómeno que denominamos “la Revolución mexicana” también llamada a partir del derrocamiento de Madero y Pino Suárez “revolución constitucionalista”.

A decir de Garciadiego, Madero buscaba sobre todo un cambio político, al igual que los otros líderes antirreeleccionistas originales y las propias autoridades, Díaz incluido; pero la incorporación de grupos populares al movimiento lo convirtió en un proceso revolucionario, que se

3. Tomo información de un trabajo reciente entregado en la Suprema Corte de Justicia, “La administración de justicia, 1910-1920. El periodo revolucionario”, ampliando algunas de las propuestas en la parte final del trabajo que tiene el lector en la mano.

4. Francisco I. Madero, *La sucesión presidencial en 1910: El partido nacional democrático*, San Pedro Coahuila, 1908.

5. Garciadiego, “La Revolución mexicana”, en *La Revolución Mexicana*, pp. LXXXIX-XC.

caracteriza por sus discontinuidades, por su regionalismo y por su participación pluriclasista.⁶

La muerte de Madero y Pino Suárez llevó a Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, a desconocer al general Victoriano Huerta como Presidente de la República; argumentando que había cometido “el delito de traición para escalar el Poder” reconocido y amparado por los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación así como algunos gobiernos de los estados. En el Plan de Guadalupe firmado en la hacienda de ese nombre, en Coahuila el 26 de marzo de 1913 se afirma que “los suscritos, Jefes y Oficiales con mando de fuerzas constitucionalistas”, sostendrían con las armas el Plan cuyos objetivos eran el desconocimiento de los poderes de la Unión y de los gobiernos de los estados que a los treinta días de su publicación todavía reconocieran a Huerta; asimismo organizaba un ejército, con Carranza a la cabeza, denominado “Constitucionalista” y contenía algunas prescripciones para cuando se consolidara la paz, como convocar a elecciones.⁷

Desde antes que se generalizara la lucha armada, ya era clara la necesidad de instrumentar una serie de reformas para actualizar el sistema que, cada vez más, daba signos de agotamiento. No sólo los detractores del régimen hicieron propuestas sobre el rumbo que habrían de seguir las instituciones; también desde el seno del gobierno se propusieron reformas, aunque algunas de ellas no llegaron a cristalizar por los hechos que se sucedieron.

Entre las críticas de los opositores las más significativas se concretan en el Programa del Partido Liberal, de 1.º de julio de 1906; el Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910, y el Plan de Ayala, de 28 de octubre de 1911. El primero hacía propuestas sobre el capital y el trabajo, la cuestión agraria, los impuestos, el amparo, la reorganización del municipio y la abrogación de las reformas que a la Constitución

6. Garciadiego, “La Revolución mexicana”, en *La Revolución Mexicana*, p. xxxviii.

7. Decreto de 26 de marzo de 1913, Plan de Guadalupe: Aguirre Berlanga, *Génesis legal*, pp. 34-40; cita en pp. 35-36.

había hecho el general Porfirio Díaz. El segundo, a más de declarar nula la elección de Díaz y de todos los miembros del poder judicial y legislativo, señalaba el mal funcionamiento de las instituciones; el escaso respeto a los derechos del ciudadano; la corrupción de los poderes de la unión; el despojo de tierras que habían sufrido los campesinos, especialmente los indígenas, y convocaba a todos los ciudadanos a “tomar las armas para arrojar del poder a todas las autoridades que actualmente gobiernan”. El tercero, se adhería al Plan de San Luis Potosí, adicionando una serie de propuestas en favor de “los pueblos oprimidos”, entre ellas, regresar a sus antiguos propietarios los terrenos, montes y aguas que les habían sido arrebatados por los hacendados, “científicos” y caciques, a la sombra de la tiranía y la justicia venal y expropiar los monopolios a fin de que se constituyeran ejidos, colonias y fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor.

Del lado institucional, durante el gobierno de Madero, la xxvi Legislatura (1912-1913) discutió algunos de los asuntos que para entonces preocupaban a los mexicanos, y aunque no todos pudieron recogerse en una ley de aplicación general, los temas anuncian lo que vendría después. Las iniciativas provinieron tanto del Ejecutivo como del propio Legislativo. Las primeras fueron de corte administrativo: tarifas aduanales, ley de ingresos, educación y aduanas marítimas y fronterizas, entre otras; las segundas sí se ocuparon de algunos de los asuntos que se hallaban en debate desde la expedición del Programa del Partido Liberal: cuestión agraria; duración del proceso penal; voto de los militares; exención de impuestos a los artículos de primera necesidad; construcción de carreteras rurales y una propuesta de Ley sobre las escuelas rudimentarias, a más de otras cuestiones. Hubo también iniciativas provenientes de los ejecutivos o legislativos locales entre las que destaca la de suprimir la vicepresidencia de la República.⁸

8. Barrón, *Carranza*, véase “El gobierno constitucional de Carranza en Coahuila”, el autor muestra que buena parte de las reformas que Carranza luego propuso ya las había realizado y que fue el único gobernador que logró hacer una Constitución tras la revolución maderista, pp. 124-134, especialmente p. 129.

Tales son las propuestas que enriquecerían el *Proyecto de Reformas a la Constitución Política de 1857*, que presentó Carranza al Constituyente convocado tras el triunfo de la lucha armada, para “cimentar sobre bases sólidas, las instituciones”.

EL PLAN DE GUADALUPE, SUS ADICIONES Y LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL

En uso de las facultades que le concedía el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913,⁹ Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, dictó una serie de medidas para el restablecimiento del orden constitucional; el Plan fue adicionado el 12 de diciembre de 1914, en Veracruz. Desde ahí se expidieron diversas disposiciones para “dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables.” Al respecto, el artículo 2º proponía:

El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad de raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proleta-

9. Barrón, “Derecho revolucionario vs Derecho institucional”, pp. 159-180, véanse pp. 174-175.

rias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente, tanto en la federación como en los estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la república, y en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.¹⁰

Aunque los objetivos eran muy amplios porque Carranza quería responder tanto a las demandas de su propio movimiento como a las de villistas y zapatistas, sólo pudieron expedirse algunas leyes, cuyo contenido sería recuperado en el texto de la Constitución. Entre ellas vale la pena destacar la Ley del Municipio Libre y la del Divorcio, de 25 de diciembre de 1914; la Ley Agraria y la Obrera, de 6 de enero de 1915 y las reformas al Código civil, de 29 de enero de 1915.

Antes de la expedición de estas leyes, Carranza había convocado a una Convención de gobernadores y generales, en la Ciudad de México, con el fin de conciliar las posiciones de los diversos grupos revolucionarios. Frente a lo enconado de las posturas, la asamblea se trasladó a Aguascalientes, desconociendo la jefatura de Carranza. Los trabajos de la

10. Decreto de 12 de diciembre de 1914 de adiciones al Plan de Guadalupe, Aguirre Berlanga, Génesis legal, pp. 79 -80; es un proyecto para la construcción de un sistema más justo, *vid. supra* nota 1.

Convención no llegaron a buen puerto, y sus miembros se dispersaron a medida que avanzaban las fuerzas carrancistas. Sin embargo, se alcanzó a elaborar el *Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución*, aprobado en Jojutla, Morelos, el 18 de abril de 1916. Al igual que en otros documentos de la época, en éste se propusieron soluciones al problema agrario y a las demandas de los trabajadores. Asimismo se buscaba la reforma de la educación, la reorganización del municipio, y también se proponía el divorcio. Nada de esto logró cuajar por aquel tiempo, debido al triunfo de Venustiano Carranza sobre sus rivales.

LA REVOLUCIÓN MEXICANA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Para plasmar en normas jurídicas “la voluntad nacional”, después de la Revolución, Venustiano Carranza convocó un Congreso constituyente cuya encomienda era reformar la Constitución de 1857, buscando la legitimidad del movimiento armado que encabezaba. El 1° de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, el Congreso Constituyente inició sus sesiones en el Teatro Iturbide con diputados de todos los estados y territorios federales del país, con excepción de Quintana Roo. Estuvieron representadas ahí diversas fuerzas políticas: los carrancistas o “renovadores”, como Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, Alfonso Cravioto y Félix F. Palavicini; los protagonistas o “radicales”, como Heriberto Jara, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, y los independientes.

El Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 debe ser considerado como la constitución del movimiento revolucionario ya que rechaza el nombramiento de Huerta como Presidente de la República, por parte del Senado, y en sus adiciones de 12 de diciembre de 1914 otorga facultades a Carranza de desconocer los actos jurídicos realizados hasta entonces y restaurar el orden constitucional; para ello se convoca a elecciones, desde Veracruz, el 19 de septiembre de 1916. El Congreso convocado, que será

constituyente, es “en realidad un órgano constituido con base en las normas reformadas del Plan de Guadalupe.”¹¹

Felipe Tena Ramírez cuestiona la legitimidad originaria de cualquier constitución emanada de una revolución, condicionándola al referéndum; sin embargo, admite que en el caso de la Constitución de 1917, que “fue en sus orígenes una constitución impuesta”, nadie discute su vigencia porque la paz se organizó de acuerdo con ella: “sus preceptos están en la base de toda nuestra estructura jurídica y son invocados por todos para justificar o para combatir los actos de los gobernantes”.¹²

Sin dudar de la legalidad de sus acciones, con la fuerza de una revolución que se fue imponiendo sobre sus contrarios y cobrando legitimidad, Carranza convoca, conforme a las reformas a los artículos 4º, 5º. y 6º. del decreto de las Adiciones al Plan de Guadalupe, a elecciones “para un Congreso Constituyente”, que debía conocer “el Proyecto de Constitución Reformada”; se limita su mandato al estudio de dichas reformas y se fija un plazo de dos meses para realizar la tarea. Al Congreso sólo fueron convocados quienes “no eran enemigos de la Revolución”; muchos habían abandonado el país durante la lucha armada¹³ y sólo varios lustros después de la expedición de la Constitución regresaron pero no a sumarse al proyecto emanado de ella.¹⁴

En la apertura de sus sesiones, Carranza reiteró que presentaba “el proyecto de Constitución reformada”, advirtiendo que, de ella —la de 1857— habría de conservarse “intacto el espíritu liberal”, y la forma de gobierno, reduciéndose las reformas a quitarle lo que la hacía “inaplicable”. Sin embargo, después de una revolución triunfante, no era posible cons-

11. Schmill, “El concepto jurídico de la Revolución”, pp. 335-353; y *Las revoluciones*, véase el apartado XIII del capítulo 1, “Aplicación de la teoría a la revolución mexicana”, pp. 35-42.

12. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, p. 73; en general véase el capítulo Cuarto “El Constituyente revolucionario”, pp. 65-74.

13. Vera Estañol, *Al margen de la Constitución mexicana de 1917*, en los artículos que publicó en la *Revista Mexicana*, semanario de San Antonio Texas, busca “demostrar que la Constitución mexicana adoptada en Querétaro era ilegítima por su origen y que, comparada con la de 1857, los cambios que contenía pecaban en su mayor parte contra los principios de equidad y los reclamos de la convivencia nacional”, p. 3.

14. Salvador Abascal presenta “la visión de los vencidos” describiendo a los personajes que participaron en la elaboración del texto constitucional y analiza sus opiniones desde, “la otra perspectiva”, véase Abascal, *La Constitución de 1917. Destructora de la nación. Estudio histórico-crítico*.

treñir al Congreso a la voluntad del Primer Jefe; por ello, al discutir el Proyecto de Carranza, le fueron incorporados algunos de los postulados revolucionarios, en los artículos 3, 24, 27, 115, 123 y 130, por lo menos.

La Constitución de 1917, en su versión primera, ofrece una combinación de varios modelos de Estado que proceden de diversas épocas, y tienen una concepción distinta no sólo sobre el Estado, sino también sobre el ejercicio del poder. En ella se puede identificar la presencia de tres modelos de Estado: *liberal*, *central* y *social*, el primero, o sea, el liberal, representado por una parte significativa de su antecesora, la de 1857, de corte liberal y origen del modelo “fundador”; el segundo, o sea el central, se configura con elementos de tipo autoritario, que es la forma en que se ejerció el poder entre 1874 y 1912, reformando la Constitución liberal para fortalecer los poderes federales y presentar a la federación como la protagonista principal del desarrollo económico, político y social del país; y por último, el social, que comprende principios emanados de las demandas de este tipo y que buscan ampliar las bases sociales del Estado surgido de la Revolución sin desarticular el perfil autoritario que caracteriza al modelo central.¹⁵

El texto asumía además dos concepciones diferentes de poder público: una que limitaba sus acciones para permitir el respeto del individuo y otra que limitaba las acciones de los individuos para garantizar a otros individuos o grupos determinadas condiciones de vida. A lo primero se le ha llamado la parte liberal de la Constitución, y a lo segundo, la social.¹⁶ La primera parte, consagrada en el Título 1, Sección 1 de la Constitución de 1857, *reconocía* los derechos del hombre; este Título en la Constitución 1917, se denominó “de las garantías individuales” y establece que dichas garantías son *otorgadas* por la Constitución. La segunda parte, que se denomina social, no estaba en el proyecto de reformas que presentó el Primer Jefe al Constituyente y es resultado de los ásperos

15. González y Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado”, pp.47-93; el trabajo es resultado del análisis de las reformas constitucionales entre 1867 y 1999; se caracterizan los modelos con expresiones que reflejan su contenido.

16. Cossío, “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917”, pp. 193-205.

debates que sobre algunas materias se dieron en el seno de la Magna Asamblea; se encuentra fundamentalmente en los artículos 27 y 123.

Respecto a las corrientes de pensamiento imperantes en la época, especialmente con relación al amparo, en la Carta Magna de 1917 se resuelve una lucha entre el positivismo jurídico dominante en la segunda mitad del siglo XIX que se había desentendido del iusnaturalismo individualista consagrado en la Constitución de 1857 y las nuevas concepciones del derecho inclinadas al reconocimiento de “lo social, no sólo en México sino en diversos países, en la misma época.”¹⁷

Se ha dicho que “El Constituyente entendió que la carta que habría de producir no sería un documento normativo encaminado a regir la vida política de una sociedad y un Estado que ya ostentaran perfiles definidos.” Lo que significa que se trató más bien de generar una fórmula para orientar el desarrollo nacional y lograr los vínculos que permitieran engrasar las bases sociales del Estado. Esto, a juicio del autor, habría requerido uniformar ritmos evolutivos de los distintos estratos de la población, pero tal sincronía sólo podía conseguirse partiendo del reconocimiento de las diferencias culturales de origen.¹⁸ Es evidente que el Constituyente no tenía esos objetivos, por más que esto último haya sido atendido de manera amplia y pormenorizada.

CONSTITUCIÓN REFORMADA O NUEVA CONSTITUCIÓN

El día previo a que se cumpliera el plazo para dar por terminadas las sesiones del Constituyente, se puso a discusión la fórmula para la protesta de la Constitución: La Presidencia propuso a la Asamblea para su discusión el texto siguiente, para el Primer Jefe: “Protesto sin reserva alguna cumplir y hacer cumplir, leal y patrióticamente, la Constitución

17. Lira, “Revolución, derechos sociales y positivismo jurídico en México, 1870-1920”, pp. 83-99.

18. Díaz y Díaz, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión,” pp. 59-85; Ulloa, *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917. La Constitución de 1917*.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857, en los términos que la misma establece. Si no lo hiciere así la nación me lo demande.” Asimismo el que se utilizaría para los diputados “Protestáis sin reserva alguna cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857, en los términos que la misma establece?”¹⁹

Una fórmula que parecía sencilla tomó varias horas de discusión porque los diputados cuestionaron si se expedía o se firmaba; otros, si se guardaba o se cumplía; Palavicini hizo ver que no se había seguido el procedimiento que establecía la Constitución de 1857 para su reforma; asimismo, se dijo que no entraría toda en vigor, sino en forma escalonada; finalmente, al no haber acuerdo, se nombró una comisión para que propusiera un texto pues al día siguiente acudiría el Primer Jefe a rendir protesta y firmar para lo que había hecho llegar a la Asamblea la pluma con la que signó el Plan de Guadalupe.²⁰ Siguió la discusión de otros asuntos relativos a los transitorios y cuestiones pendientes, se conoció el texto de la fórmula que se leería al día siguiente y todavía se discutió si la Constitución debía llevar un Preámbulo, optándose por la negativa. La sesión permanente se levantó unos minutos antes de que comenzara la sesión solemne de Clausura.²¹

Conforme a lo previsto, en el Teatro Iturbide a las 5 de la tarde del 31 de enero de 1917, tras dos meses de debates, el Constituyente inició la sesión de Clausura, bajo la presidencia de Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco y después de declararse el quórum, se ventilaron algunas cuestiones menores y se nombraron las comisiones que irían a traer al Primer Jefe al recinto. Antes de su ingreso, se pidió a los diputados y al público, incluso a las damas, ponerse de pie para tomar protesta al Presi-

19. *Diario de los Debates*, v. II, p. 1159.

20. *Diario de los Debates*, v. II, p. 1159-64; cita en 1164.

21. *Diario de los Debates*, v. II, p. 1164-69.

dente del Congreso, al Secretario y a todos los ciudadanos diputados con la siguiente fórmula:

- C. Presidente: **Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Si no lo hiciere así, la nación me lo demande.**

- El C. Presidente: ¿Protestáis guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857?

- Todos los diputados presente: ¡Si, protesto!

- C. Presidente: Si no lo hiciéreis así, la nación os lo demande.

- El C. Secretario: se suspende un momento la sesión rogando a los ciudadanos diputados conserven sus puestos, mientras llega el ciudadano Primer Jefe.²²

Al ingresar Carranza al recinto fue “entusiastamente aclamado” por los diputados y el público que llenaba las galerías; tras un breve discurso que dirigió a la Asamblea después de que ésta puso en sus manos “la nueva ley suprema de esta tierra”, el Secretario suplicó a los asistentes ponerse de pie y procedió a tomar la protesta de Carranza quien utilizó la fórmula ya señalada de guardar y hacer guardar “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida hoy, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Si no lo hiciere así, la nación me lo demande.”²³ Poco después, el diputado Medina tomó la palabra para dirigirse a la Asamblea y así resumió la labor del Constituyente:

22. *Diario de los Debates*, v. II, p. 1172-73; cita en 1172; las negritas son mías.

23. *Diario de los Debates*, v. II, p. 1175.

En la Constitución Política que se acaba de protestar, hay como los grandes basamentos, como las macizas columnas en donde está el edificio constitucional, cuatro cosas principales: el artículo 3º, que se refiere a la cuestión de la enseñanza; el artículo 5º [123], que ha resuelto el problema del trabajo; el artículo 24, que se refiere al llamado problema religioso, y el artículo 129 [130], que ha dado una organización a esa clase social que se llama el clero.”²⁴

Su discurso fue celebrado con “aplausos nutridos” y a continuación, el Primer Jefe abandonó el salón, poco antes de que el secretario Lizardi, diputado por Guanajuato, sometiera a votación el acta de la sesión que fue aprobada sin comentarios. Así pues, el 31 de enero de 1917 el C. Presidente Rojas clausuró “el honorable Congreso Constituyente [en] su periodo único de sesiones.” Entre aplausos ruidosos y gritos de ¡Viva la revolución! ¡Viva Carranza! ¡Viva el Congreso Constituyente!²⁵

El 5 de febrero del mismo año se publicó en el *Diario Oficial: Órgano provisional de la República Mexicana* el texto de la Constitución con el siguiente Preámbulo:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 10 de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4º de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto del 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe el día 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien

24. *Diario de los Debates*, 1985, v. II, p. 1172-78; cita en 1175-76.

25. *Diario de los Debates*, v. II, p. 1178.

expedir la siguiente: **CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DE 5 DE FEBRERO DEL 1857.**²⁶

Como puede apreciarse el Primer Jefe dio cuenta de la genealogía del texto constitucional asentando la legalidad y la legitimidad en el Plan de Guadalupe. Por mi parte, de la Constitución de 1917 sólo comento que la forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el segundo dividido en dos Cámaras cuyos miembros serían electos en forma directa; como era natural se suprimían la reelección presidencial y la vicepresidencia y en el lugar de los Derechos del Hombre se dio cabida a las Garantías Individuales. Otros aspectos del contenido desbordan el objeto de estas líneas, salvo que se mantuvo el número de Ministros de la Suprema Corte de Justicia que establecía la Constitución de 1857, pero se modificó la forma de elección y el número de años de la permanencia en el cargo:

[Art. 94] Cada uno de los ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese Poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer período, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior.

El mismo precepto regirá en lo que fuere aplicable dentro de los períodos de dos y cuatro años a que hace referencia este artículo.

26. Tomo v, 4ª Época, México, Lunes 5 de febrero de 1917; 4ª Época, número 30.

¿Por qué me refiero a la Suprema Corte de Justicia y no a otros poderes o temas? Porque a este órgano recién instalado, le correspondió, al echarse a andar el nuevo sistema emanado de una Constitución tachada por algunos de ilegítima, definir si la Constitución era nueva o se trataba de la reforma del texto de 1857, lo que como recordará el lector se discutió, aunque no muy ampliamente en el seno del Congreso Constituyente. Para ello veamos qué pasó con la Corte durante la Revolución, recordando que en el Plan de Guadalupe el Poder Judicial había sido desconocido, Suprema Corte incluida.

Después de la Decena Trágica, tras la muerte de Madero y Pino Suárez, la vida institucional del alto tribunal comenzó a sufrir tropiezos, en la medida que avanzaba la revolución constitucionalista y se generalizaban los movimientos sociales. En 1914, ante el inminente triunfo de la Revolución, la Suprema Corte continuó trabajando como mejor pudo; varios juzgados de Distrito debieron mudarse porque era imposible permanecer en sus sedes aunque todavía se desahogaron algunos asuntos de trámite. “El martes 30 de junio de 1914 fue la última sesión de Pleno que aparece en el libro de Actas del Segundo Trimestre del año. No existe libro del Tercer Trimestre, aunque hubo varias sesiones.”²⁷ Tras la entrada de Carranza a la capital el 22 de agosto fueron clausuradas las salas del Tribunal Superior del Distrito Federal y de la Procuraduría de Justicia. El 26 de agosto los periódicos dieron cuenta de que la Suprema Corte había sido clausurada y que los propios ministros “acordaron suspender sus funciones.”²⁸ Esto significaba que a partir de esa fecha no hubo administración de justicia federal hasta que se restableció la Corte conforme al artículo 5º transitorio de la Constitución: “El Congreso de la Unión elegirá a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el mes de mayo próximo, para que este alto cuerpo quede instalado el primero de junio.

27. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte*, pp. 91-93; cita en p. 93. Utilizo, reformulados, materiales que forman parte de un trabajo titulado: “La administración de justicia, 1910-1920. El periodo revolucionario.”

28. Cabrera Acevedo, *La Suprema Corte*, pp. 99-102; cita en p. 102.

Así sucedió, y el 1º de junio de 1917 fue instalada la Suprema Corte de Justicia²⁹ y a partir de esa fecha, dentro de lo que Cossío denomina “El periodo constitutivo (1917-1928) de la teoría constitucional de la Suprema Corte”, ésta se ocupa de delimitar su ámbito de validez y la jerarquía de la Constitución, entre otras cuestiones; en este periodo el supremo tribunal deslinda de una manera a su juicio contradictoria pero definitiva a la Constitución de 1917 de la que le da origen,³⁰ lo que queda muy claro en un amparo penal que conoce la Corte en el año mismo de la expedición de la Constitución. Lo anterior permite afirmar que ambos textos son originarios,³¹ ya que están precedidos de una ruptura social y política, la Revolución de Ayutla y la Revolución mexicana, respectivamente; sobre esta última, la Corte señala con toda claridad la existencia de la fractura jurídica, al afirmar que: “[La Constitución de 1917] no es aplicable a las consecuencias de los actos ejecutados durante el periodo preconstitucional, porque de esos actos no es responsable ninguna autoridad, sino el pueblo mismo”. Por otra parte, sobre la Constitución de 1857, dijo: “La vigencia de la Constitución debe tener por base fundamental la división de los Poderes, y durante la lucha, no hubo Legislativo ni Judicial”. Y agregó: “No pudo considerarse vigente durante el tiempo

29. *Decreto del Congreso, relativo a la designación de los Ministros que deben integrarla.* [...] Número 315. El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se ha servido dirigirme el decreto que sigue: Venustiano Carranza, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed: Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien decretar lo siguiente: El xxvii Congreso Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, constituido en Colegio Electoral, en cumplimiento del artículo 5º transitorio de la Constitución Política, con la facultad que le concede el artículo 96 de la misma ley fundamental, decreta: Artículo 1º.- Son Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los ciudadanos Licenciados Enrique M. de los Ríos, Enrique Colunga, Victoriano Pimentel, Agustín de Valle, Enrique García Parra, Manuel E. Cruz, Enrique Moreno, Santiago Martínez Alomía, José M. Truchuelo, Alberto M. González y Agustín Urdapilleta.” El artículo 2º citaba a los ciudadanos electos, a presentarse ante el Congreso General el día primero del entrante junio, a las diez de la mañana, a prestar la protesta de ley. Fue dado en el Salón de Sesiones del Congreso General, en México, el 28 de mayo de 1917 y publicado el 29 de mayo de 1917 con la rúbrica de Carranza. *Semanario Judicial de la Federación, Órgano del Poder Judicial de la misma, creado por decreto de 8 de diciembre de 1870.* Quinta Época, Tomo 1, México, 1918, pp. 5 y 6.

30. Cossío, *La teoría constitucional de la Suprema Corte*, pp. 89-97.

31. González y Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado”, p. 54.

en que no hubo Poderes establecidos conforme a sus disposiciones para la sanción y aplicación de sus preceptos, porque nadie estuvo encargado de cumplirla y hacer que se cumpliera”.³²

El Constituyente dejó asentado que la segunda es solamente la reforma de la primera, como reza su título,³³ las razones que destacan parecen vinculadas a la legitimidad que les dio la Revolución porque conforme a la Constitución de 1857 no era la manera de hacer las reformas de lo que estaban conscientes varios de ellos. Conviene recordar lo afirmado por Reinhold Zippelius que se expuso en la primera parte de este trabajo, quien afirma que las revoluciones producen una fractura en el sistema jurídico, hecho que fue señalado por la Suprema Corte poco después de la expedición del texto constitucional,³⁴ pero también hay que recordar que “el éxito determina la calificación jurídica de las revoluciones. Si fracasan su significación es jurídico-penal; si triunfan, tienen relevancia jurídico política,” y si el nuevo poder estatal logra imponerse de forma duradera nace una nueva situación de derecho político.³⁵ Es lo que afirma Tena Ramírez en la cuarta década del siglo xx al cuestionar la legitimidad originaria de cualquier constitución emanada de una revolución condicionándola al referéndum. Sin embargo, este autor admite que a

32. Amparo penal directo ante la Suprema Corte. Rivera G. José Antonio. 25 de agosto de 1917, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. 1, p. 73; en la misma tesis se afirmó que: No pueden existir dos Constituciones en vigor y observancia en la misma época; asimismo que la Constitución de 1917 estableció un orden de cosas completamente nuevo, porque no es mera reforma de la Suprema Ley de 1857 y también que entre la Constitución de 1917 y la de 1857 no existe ningún lazo de unión. Agradezco a la licenciada Diana Castañeda, Secretaria de la Comisión del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la localización de algunas de las tesis aquí citadas; aunque los rubros proceden del mismo amparo es interesante ver como destaca el *Semanario Judicial* los puntos fundamentales.

33. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”; véase *Diario de los Debates*, t. 2, p. 1181.

34. Como antes se dijo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde muy temprano destaca la fractura que se produjo por la usurpación “ilegítima” de Huerta: “[La Constitución de 1857] Dejó de tener observancia desde el momento en que los poderes legalmente establecidos fueron usurpados por un gobierno ilegítimo”. Amparo penal interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Granda Higinio. 24 de octubre de 1917. Mayoría de 6 votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. 1, p. 805; “Dejó de estar en observancia desde el derrocamiento del gobierno legítimo en febrero de 1913”. Amparo civil interpuesto directamente ante la Suprema Corte. Mayoría de ocho votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. 1, p. 357

35. Zippelius, *Teoría general del Estado*, p. 154.

pesar de sus orígenes, la Constitución de 1917 constituye la base de toda nuestra estructura jurídica.³⁶ Por su parte, Jorge Carpizo, quien se refiere al tema poco más de cincuenta años después de la Revolución, ya no cuestiona la legitimidad de un texto, que el propio Tena admite que había sido aceptado por la mayor parte de los mexicanos; más alejado de las turbulencias de la época, recupera las opiniones de Molina Enríquez y también de algunos constituyentes, llegando a la conclusión que se trata de una anfibología, ya que a su juicio “el actual Código Supremo es uno nuevo” por varias razones: una procesal, que fue señalada por Palavicini, como antes se dijo, en el seno del Constituyente, a saber, que no se siguió el procedimiento establecido en la de 57 para su reforma; el segundo, la de 57 era una constitución política y la de 17 político-social “que trató y trata de resolver los grandes problemas de inmensas masas sociales, de las más débiles; el tercero, que la Constitución de 1917 acabó con la “vieja idea de hacer constituciones concisas.” Así, para este autor es “imposible afirmar que “la Constitución de Querétaro sea sólo una reforma a la de 1857.”³⁷ Sin embargo, en 1917 esto no estaba tan claro, por eso la Suprema Corte al resolver varios casos que conoció en sus primeros años de funcionamiento tuvo que establecerlo.

La Constitución de 1857 funda el Estado liberal de derecho, y si como aceptamos lo que afirma tanto la doctrina como la interpretación judicial, hay que concluir que la de 1917 es una nueva Constitución,³⁸ en cuyo caso el conjunto de modelos que contiene conforma un modelo constitucional diverso que también tendría el carácter de fundador, como ya se dijo. Esto nos llevaría a distinguir entre el cuerpo jurídico que funda el Estado de derecho del que sustenta al Estado, también considerado de derecho, que surge de la Revolución.³⁹ En 1857 se establece el primer

36. Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, [la 1ª edición es de 1944], para justificar su afirmación va dando cuenta de la evolución del movimiento carrancista y sigue el pensamiento de Schmitt y de Kelsen; también señala que los propios constituyentes sabían que la revolución “todavía” no era admitida por todos los mexicanos, pp. 72-73; el mismo argumento fue expuesto en los periódicos de la época y por Vera Estaño, pero se refiere a la ilegitimidad, *vid. supra* nota 13.

37. Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, pp. 122-125 [la primera edición es de 1969].

38. *Vid supra* notas 32 y 34.

sistema jurídico en México que contiene los elementos esenciales del Estado de derecho, y en 1917 el sistema es producto de las modificaciones que se hicieron a la estructura del mismo a consecuencia de la Revolución mexicana, en un esfuerzo por adaptarlo a una realidad que no pudo encauzarse exclusivamente por medio de la implantación del modelo central desarrollado durante el porfiriismo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Por su génesis, por el contexto en el que se dio y por sus resultados, la Constitución de 1917 fue una amalgama entre el espíritu liberal y el restaurador. El liberal plasmado en la Constitución de 1857 enriquecido con los principios de las Leyes de Reforma, en 1873. El restaurador, resultado de los esfuerzos por “igualar a los hijos del país” que se consagran en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917. El texto original promulgado en Querétaro se fue reformando para adaptarse a nuevas realidades, lo que hizo posible que permitiera distintas interpretaciones y resultara compatible con los diseños institucionales que, al desarrollarse, conformaron el Proyecto Nacional de la Revolución,⁴⁰ que alcanzó su pleno desarrollo durante la quinta década del siglo xx. Desde entonces la Constitución ha seguido reformándose, como respuesta a las modificaciones de una sociedad que se ha transformado de manera drástica sin abandonar del todo sus características originarias. Por ello, el cuerpo jurídico que dio lugar al Proyecto Nacional revolucionario —cada vez más alejado de su versión originaria— se sostiene sin ruptura jurídica⁴¹ hasta nuestros días. La Constitución presenta, en su redacción actual, una

39. “[El régimen constitucional] no se restableció sino hasta el primero de mayo de mil novecientos diecisiete, en que comenzó a regir la actual Constitución”. Amparo penal en revisión. Montes Avilino. 26 de septiembre de 1917. Mayoría de siete votos. *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. 1, p. 337.

40. Véase González y Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado”, pp. 76-80.

41. Huerta, “Constitución, transición y ruptura”, pp. 61-70; la ruptura se encuentra vinculada a la vigencia y eficacia de la norma fundamental.

amalgama multiforme en la que todavía es posible identificar algunos de sus principios orientadores como la división del poder, la protección de las garantías individuales, el federalismo, cuya base es el poder municipal, y la independencia del Estado y las iglesias. En este largo periodo, con muy numerosas reformas, ha sido la cabeza del sistema jurídico mexicano buscando incluir las nuevas realidades de un mundo en transformación en nuestro marco normativo.

¿Cómo vincular lo que hoy tenemos con lo que el diputado Medina llamó las “macizas columnas” del “edificio constitucional” cuando ante una emocionada concurrencia se firmó la Constitución de 1917 y se protestó guardarla y hacerla guardar? No tengo respuesta a esta pregunta, pero sé que actualmente, al lado de la norteamericana, la nuestra se encuentra entre las más antiguas pues está a un par de años de cumplir una centuria de haber sido expedida.

Con el agotamiento del modelo revolucionario, la discusión sobre la posible elaboración de una nueva Constitución, está en todos los ámbitos. Al respecto me gustaría señalar que sin los consensos que requieren las reformas cuando no se derivan de un constituyente revolucionario, las vueltas de tuerca son riesgosas. Sé que nuestro futuro no se ve con claridad, pues ni se ha logrado constituir realmente un Estado de derecho, ni se acortaron las desigualdades que llevaron al movimiento armado de 1917, aunque en las últimas décadas se han realizado reformas de gran envergadura, casi tan grande como las que emanaron del Constituyente en 1917. Frente a esta situación quizá debiéramos pensar que el problema reside más en la eficacia que en la legitimidad o la vigencia, pero sería tema de otro trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abascal, Salvador, *La Constitución de 1917. Destructor de la nación. Estudio histórico-crítico*, México, Editorial Tradición, 1982.
- Aguirre Berlanga, Manuel, *Génesis legal de la Revolución Constitucionalista. Revolución y reforma*, México, Imprenta Nacional, 1918; edición facsimilar, México, INEHRM, 1985.
- Barrón, Luis, “Derecho revolucionario vs. Derecho institucional: la legalidad del Plan de Guadalupe”, *De la caída de Madero al ascenso de Carranza*, México, INEHRM, 2014.
- , *Carranza. El último reformista porfiriano*, México, Tusquets, 2009.
- Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia a principios del siglo XX, 1901-1914*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1993.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982.
- Congreso Constituyente, 1916-1917, *Diario de los Debates*, edición facsimilar, México, INEHRM, 1985.
- Cossío, José Ramón, “Las concepciones del derecho en el Constituyente de 1916-1917,” en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, vol. X, 1988, pp. 193-205.
- , *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, 2ª reimpresión, Fontamara, México, 2008.

Díaz y Díaz, Martín, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión,” en *80 aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM-Senado de la República, 1997, pp. 59-85.

Garciadiego, Javier, estudio introductorio, selección y notas de, *La Revolución Mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2008, (Biblioteca del Estudiante Universitario, 138).

González, María del Refugio, “Los nuevos comienzos en la historia del derecho en México (1810-1917)”, *México en tres momentos: 1810-1910-2010. Hacia la conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución Mexicana, Retos y perspectivas*, México, UNAM-IIH, 2007.

——— y José Antonio Caballero Juárez, “El proceso de formación del Estado en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en José Ma. Serna de la Garza y José Antonio Caballero Juárez, editores, *Estado de Derecho y transición jurídica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

Huerta, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, cap. 2, IIJ-UNAM, México, 1999.

lira, Andrés, “Revolución, derechos sociales y positivismo jurídico en México, 1870-1920”, *IX Jornadas de Historia de Occidente. Revolución y contrarrevolución en México*, Jiquilpan, Michoacán, Centro de Estudios de la Revolución Mexicana Lázaro Cárdenas, A.C., 1986, pp. 83-99.

Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910: El partido nacional democrático*, San Pedro Coahuila, 1908.

Schmill, Ulises, “El concepto jurídico de la Revolución”, *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 30, (2007), pp. 335-353.

———, *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*, Madrid, Trotta, 2009.

Semanario Judicial de la Federación, Órgano del Poder Judicial de la misma, creado por decreto de 8 de diciembre de 1870, Quinta Época, Tomo I, México, 1918.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1995.

Ulloa, Berta, *Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917. La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983.

Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución mexicana de 1917*, s.p.i., Artículos que publicó en la *Revista Mexicana*, semanario de San Antonio Texas.

Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado (Ciencia de la política)*, traducción de Héctor Fix Fierro, IIJ-UNAM, México, 1985.





La elección de los Diputados Constituyentes, 1916

•
MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



ALGUNAS CONSIDERACIONES INICIALES

Diversas obras desde 1917 han sido publicadas narrando de manera puntual todo lo acontecido durante los setenta días de duración del Congreso, desde el 21 noviembre de 1916 hasta el 5 de febrero de 1917 (días más, días menos), incluso han sido tituladas *Diario de los debates del Congreso Constituyente*, *Crónica del Constituyente* o *El Congreso Constituyente de Querétaro 1916-1917*, entre otros nombres que de inmediato nos refieren a su contenido inequívoco; no obstante la enorme veta informativa que puede obtenerse de estos documentos, la mayor parte de las investigaciones se han centrado en las discusiones de determinados artículos constitucionales, bien sea porque eran los anhelos del movimiento revolucionario que por fin se veían cristalizados, o porque era necesario consolidar y ampliar las garantías individuales (antes llamados “derechos del hombre”) ya conseguidas en las constituciones de 1824 y 1857, como los artículos 14, 27, 28, 101, 102, 115, 127, 130 y algunos otros (dejando también atrás la pugna Iglesia-Estado que fue la pauta para la Guerra de Reforma). Por supuesto que también están aquellos que analizan sobre si la Constitución de 1917 es una simple reforma de la anterior o es verdaderamente nueva, algunos discuten lo que consideran omisiones al mo-

mento de crear la constitución y otros más sobre quiénes debían haber participado, en virtud de sus antecedentes profesionales en los temas discutidos en las diversas comisiones que laboraron en esas diez semanas: setenta días que fueron el inicio del cambio y marcaron un nuevo rumbo para el país.

Por supuesto que existen temas que fueron expuestos en las discusiones del Congreso Constituyente, pero que por alguna razón no prosperaron y fueron eliminadas del texto constitucional, o en algunos casos, por su poca claridad, lo que podía ser un avance sustancial, quedó relegado y perduró una visión más estrecha de las garantías individuales; sólo para ejemplificar uno de estos casos, en la sexagésima tercera sesión de los trabajos de los legisladores constituyentes salió a relucir la posibilidad del voto femenino, pues la redacción del artículo 35 no era clara y abría ese camino, no obstante y pese haber una mayoría partidaria de concederlo, quedó establecido el sufragio sólo para el ciudadano varón. Así como este, varios otros quedaron postergados para futuras ocasiones, quizá en 10, 20 o 40 años después.

En esta ocasión he preferido hacer referencia a un tema que me parece fundamental, la elección de los diputados de 1916-1917, por las siguientes razones: 1) así como José María Morelos en 1813 llevó a cabo la elección de los diputados para el Congreso de Anáhuac para *darle legitimidad a su proyecto* de crear una constitución para la “América Mexicana”, Carranza y los demás revolucionarios necesitaban también asegurar que había un procedimiento legal detrás de su proyecto para *reformar* la Constitución de 1857;¹ 2) de ahí la necesidad de convocar a unas elecciones para conformar el Cuarto Congreso Constituyente mexicano que cumpliera con todos los requisitos de manera formal, pero ante todo, que

1. Aunque sólo existió un diputado electo por la Provincia de Tecpan (actual estado de Guerrero), José Manuel de Herrera, mientras que los demás fueron designados por el propio Morelos (quince en total), lo que finalmente no aseguró una verdadera participación democrática, aunque eran otros tiempos, pero el principio es el mismo. González Oropeza, *El Congreso de Anáhuac*, pp. 13-73.

se verificara que, en efecto, sus participantes fuera revolucionarios leales a las causas política y social;² 3) si bien es cierto que el objetivo del Congreso Constituyente fue la discusión de los artículos que conformarían la Carta Magna, no podemos soslayar el hecho que buena parte del tiempo del Congreso se destinó a la discusión de las credenciales de quienes serían sus participantes, por supuesto que no de todos, pero sí de algunos, e incluso pocos días antes de concluir sus trabajos, todavía se aprobaban algunos de sus últimos elementos.

Por estas consideraciones, creo pertinente revisar la convocatoria, el procedimiento y las discusiones de la elección de los diputados constituyentes, lo que de manera indudable legitimaba este proceso renovador de la Constitución.

PROLEGÓMENO CONSTITUCIONAL

El Plan de Guadalupe proclamado por el Gobernador Constitucional del estado de Coahuila, Venustiano Carranza, el 26 de marzo de 1913 tenía por finalidad el retorno a la legalidad y hacer cumplir la Constitución de 1857, tras haber sido mancillada por el general Victoriano Huerta tras los sucesos de la Decena Trágica. Ante los acontecimientos que sucedieron, como la invasión norteamericana al puerto de Veracruz, la lucha del Ejército Constitucionalista de Carranza contra el Ejército Federal bajo las órdenes de Huerta, además de los combates de los otros grupos revolucionarios (como la División del Norte de Francisco Villa) contra el gobierno encabezado por aquél, y las fricciones y ruptura derivadas de la Soberana Convención Revolucionaria de 1914 (primero en octubre, en la Ciudad de

2. Como las condiciones imperantes en ese momento eran difíciles por los enfrentamientos entre las distintas fracciones, creían más que necesario verificar que elementos no favorables al proyecto revolucionario lo sabotearan desde dentro; cualquiera que hubiera atentado contra la revolución maderista, participado con los huertistas o formar parte de los convencionistas de Aguascalientes. Todo aquel que tratase de detener el regreso del constitucionalismo y el advenimiento de una nueva era con el proyecto de la nueva Carta Magna y los anhelos por los cuales estalló la revolución, de libertad, justicia e igualdad.

México, y después en noviembre en Aguascalientes, y finalmente de nuevo en la Ciudad de México en enero de 1915), Carranza ve la necesidad de hacer modificaciones a su Plan, por lo que promulga el decreto de 12 de Diciembre de 1914, en donde señala que subsiste el Plan de Guadalupe y él continuará como Primer Jefe de la Revolución constitucionalista, a fin de expedir leyes y organizar el ejército para continuar la lucha y llevar a cabo las reformas necesarias que la sociedad

exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad... restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados..., establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional..., reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio..., el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia, revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país...; [así como las] reformas políticas que garantizan la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.³

Además de convocar a elecciones para el Congreso de la Unión y para Presidente de la República; este Congreso tendrá la obligación de ratificar, enmendar o complementar las reformas hechas a la Constitución de 1857. Lo interesante de este decreto, como puede apreciarse, es que se introducen ya las demandas sociales de la Revolución, y para hacerlo más eviden-

3. Juan de Dios Bojórquez, más conocido por su pseudónimo-acrónimo de Djed Bórquez, *Crónica del Constituyente*.

te, se expiden la Ley de 6 de Enero, de contenido agrario, el Decreto sobre el salario mínimo de 26 de abril, ambos de 1915, lo que preparaba el camino para reformar la Constitución que Carranza había protestado defender. Es natural que no podía darse un paso de tal magnitud que provocara una ruptura con los revolucionarios, más cuanto ya la Soberana Convención Revolucionaria (liderada por villistas y zapatistas) pretendía ejercer su liderazgo sin reconocer la titularidad de jefe constitucionalista⁴ y había una lucha encarnizada por el control político del país: Carranza desde el puerto de Veracruz y los convencionistas desde la Ciudad de México.

Uno de los Constituyente del 17, Hilario Medina, refiere “que a Carranza se debe la idea de reunir un Congreso destinado a ‘reformar’ la Constitución de 1857”⁵ y que a través de la prensa afín a su persona, entre ellos Félix Fulgencio Palacivini, editor de *El Pueblo*,⁶ comenzarán una campaña que urgía la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, apoyado entre otras cosas, por el control del más del ochenta por ciento del territorio, lo cual podía augurar un éxito a esta iniciativa; lo cual así ocurre como lo constata el Decreto del 14 de septiembre de 1916, el cual entre otras cosas señala la modificación de los artículos 4° al 6° del Decreto de 12 de diciembre de 1914, para elegir un Congreso Constituyente, cuya única labor será discutir, aprobar o modificar “el proyecto de Constitución reformada”⁷ que presente el Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, es decir, el propio Carranza; las bases fundamentales para participar eran:

4. Los problemas dentro de la propia Soberana Convención Revolucionaria hicieron que sus discusiones en torno al problema agrario, la erradicación del culto a la personalidad y las ambiciones personales de poder no tuvieran los cauces necesarios para llevarlos a cabo, pero fueron adoptados en las discusiones del Congreso Constituyente de 1916-1917. La Soberana Convención Revolucionaria, tras unos meses de agonía en 1916, terminó por disolverse; el avance de las tropas constitucionalistas hizo que los convencionistas trataran de lograr un acuerdo con ellos, pero sin éxito; el presidente de la Convención, Francisco Lagos Cházaro, de extracción villista, se trasladó al norte del país en octubre, mientras que los zapatistas de Morelos dieron fin a la junta desde mayo de ese año. Camacho y Cienfuegos Salgado, *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, pp. 199-203.

5. *Diario de los Debates*, vol. 1, p. 13.

6. Palacivini, quien a la postre será constituyente por el Distrito Federal, publicó en un folleto once artículos en los que hacía hincapié en la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, para hacer reformas y adiciones a la Constitución de 1857, en pocas palabras, para que a dicho congreso se le presente un “proyecto de Constitución reformada”, y éste lo “discuta, apruebe o modifique”. Bórquez, *Crónica del Constituyente*, p. 103.

7. Bórquez, *Crónica del Constituyente*, p. 103.

Artículo 4°.- Habiendo triunfado la causa constitucionalista y estando hechas las elecciones de Ayuntamientos en toda la República, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del poder Ejecutivo de la Unión, convocará a elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria 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 menos 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 mismo 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 empleos públicos a los gobiernos o fracciones hostiles a la causa Constitucionalista.⁸

Cinco días después se publica la Convocatoria al Constituyente, con los quince artículos que los regirían, destacando para nuestro estudio el

8. Bórquez, *Crónica del Constituyente*, pp. 102-103. Debe procurarse mucho cuidado con este artículo 4°, pues es la base con las cuales trabajaron y discutieron las Comisiones Revisoras la aprobación o rechazo de los diputados electos al Congreso Constituyente de 1916 y 1917. Asimismo, la Ley Electoral de 1916 fue otra de las herramientas que más tarde las Comisiones Revisoras de las credenciales de los diputados analizarán para saber si los presuntos diputados constituyentes cumplen con los requisitos. Cuando se analiza el caso de uno de los primeros diputados, se hace mención del proceso electoral en los distritos que les correspondía, incluso se habla de “campana política” y visita a las poblaciones para obtener votos: “Hay también un documento que, aunque tiene carácter particular, da cuenta de los votos que obtuve en las elecciones; pero, repito, mi campana política ha sido hecha personalmente. Fui a los lugares más apartados de mi distrito, en donde obtuve el voto de los conciudadanos, a excepción de San Ignacio, que por la premura del tiempo no pude visitar; trabajos que emprendí, convencido de que es lo debido, lo democrático, porque hay cierto decaimiento en las masas cuando no se presenta el candidato y, sin embargo, allí también obtuve el voto de mis conciudadanos por el tercer distrito electoral del Estado de Sinaloa.” *Diario de los Debates*, vol. 1, p. 55.

artículo 6°, el cual detalla: “El Congreso Constituyente calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas”;⁹ mientras que el 26 de octubre se dictaron las reglas para la instalación del Congreso en la ciudad de Querétaro.¹⁰

Se estableció que las juntas preparatorias comenzarían el 20 de noviembre¹¹ para la revisión de las credenciales por parte del Colegio Electoral, y la instalación del Congreso Constituyente sería del 1° de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, promulgándose la Constitución el 5 de febrero de esa anualidad.

LEGITIMIDAD DE LOS CONSTITUYENTES

El día 21 de noviembre a las 10:30 de la mañana iniciaron las labores del Congreso Constituyente de Querétaro con 140 miembros.¹² Lo primero que se determinó, a sugerencia del presunto diputado constituyente por Coahuila y subsecretario de Gobernación, Manuel Aguirre Berlanga, fue que la primera junta previa fuese presidida por orden alfabético, correspondiendo al diputado cuyo apellido iniciara con A seguida de

9. Bórquez, *Crónica del Constituyente*, p. 106. Convocatoria al Constituyente, fechada el 19 de septiembre de 1916. Bórquez, con el estilo que caracteriza su obra, comenta que quien hasta entonces había signado los documentos era el Secretario de Gobernación Jesús Acuña, pero que al percatarse de las maniobras que llevaba a cabo el grupo renovador, que a toda costa “se empeñaba en llevar la batuta durante las jornadas de Querétaro”, renuncia al cargo, dejando el camino libre para que este grupo preparara al constituyente y redactara “el proyecto de Constitución que fracasó en Querétaro”, p. 110. Naturalmente lo llama Bórquez fracaso, pues ese proyecto presentado por Carranza fue rebatido y terminó siendo modificado por los “radicales, jacobinos o de criterio izquierdista”, imponiéndose un criterio más avanzado y amplio en las discusiones del congreso, lo que es necesario destacar, pues fue señal de que Carranza respetó el trabajo de los constituyentes opositores y permitió que se hiciera una libre discusión de los artículos constitucionales, dando por resultado la Constitución que está por cumplir cien años de existencia.

10. *Diario de los Debates*, vol. 1, p. 16. Días antes, el 22 de octubre, se llevaron a cabo las elecciones en 216 de los 244 distritos del país, excepto en Campeche y Quintana Roo (en su totalidad), y en algunas zonas de Chihuahua y Morelos, que estaban bajo el control de Francisco Villa y Emiliano Zapata, respectivamente.

11. Aunque fue establecida la fecha del lunes 20 de noviembre para iniciar la primera junta preparatoria, por disposición del propio Carranza se pospuso un día, por la suspensión del servicio de trenes de pasajeros hacia la capital del estado de Querétaro, Bórquez, *Crónica del Constituyente*, pp. 115-116.

12. Las primeras juntas preparatorias fueron celebradas en la Academia de Bellas Artes, a partir de la cuarta se efectuaron en el Teatro Iturbide.

las primeras consonantes ser el primer presidente; tal honor le correspondería a Julián Adame, de Zacatecas, pero por no haber estado presente, el nombramiento recayó en Antonio Aguilar, presunto diputado constituyente por el estado de México, quien nombró como sus secretarios auxiliares Ramón Frausto y Juan Manuel Giffard. De manera inmediata procedió a la elección de la Mesa Directiva del Colegio Electoral a través de cédulas de votación, la cual quedó conformada de la siguiente manera:

Presidente Manuel Amaya

Primer Vicepresidente Heriberto Jara

Segundo Vicepresidente Ignacio L. Pesqueira

Secretarios Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

Hecha esta designación inicial, se hizo revisión de los inventarios que el Oficial Mayor Fernando Romero García, comisionado por la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación para recibir y conservar los expedientes electorales, envió sobre las elecciones de diputados celebradas en la República, constando que se hacía entrega de 22 paquetes de igual número de entidades federativas, más uno de Distrito Federal, otro del Territorio de Baja California y “10 sobres cerrados, un sobre cerrado y un paquete postal cerrado” cuya procedencia es desconocida.¹³

Acto seguido los presuntos diputados constituyentes proceden a hacer entrega de sus credenciales por orden alfabético, aunque alguien propuso hacerlo por estados, para agilizar el asunto, pero no fue aceptado; alguno más señaló que su credencial se había extraviado junto con su equipaje y esperaba que se enviara desde su lugar de origen, a lo cual se le advirtió que entonces no podía estar presente sin ningún justificante. Conforme a las reglas establecidas, se procedió a la votación para designar a los miembros de la Primera y Segunda Comisión Revisora de Credenciales, quedando finalmente del modo siguiente:

13. *Diario de los Debates*, p. 40.

1ª Comisión

Porfirio del Castillo, Gabriel R. Cervera, Luis T. Navarro, Crisóforo Rivera Cabrera, Fernando Castaños, Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes, Antonio Ancona Albertos, Bruno Moreno, Guillermo Ordorica, Rafael Espeleta, Alfonso Cravioto, Esteban B. Calderón y Carlos M. Ezquerro.¹⁴

2ª Comisión

Ramón Castañeda y Castañeda, José María Rodríguez y Ernesto Perusquía.

Durante la segunda junta preparatoria,¹⁵ la Segunda Comisión revisó las credenciales de los quince miembros de la Primera Comisión, procediendo a leer su dictamen, sólo hallaron dos detalles; uno respecto a que no está completo el expediente del diputado propietario Antonio Ancona Albertos, pero puede darse por válida su credencial con los extractos que levantó la Junta Computadora del Primer Distrito Electoral en Yucatán (siendo su suplente Ramón Espadas); el otro correspondió a Ezquerro, del cual comentan que “dicha credencial es un parte telegráfico al subsecretario de Gobernación, en el que se le dice que el C. Ezquerro ha sido electo por el 3er distrito electoral del Estado de Sinaloa; pero no constan los nombres de los miembros de la Mesa electoral y no se tiene a la vista el expediente respectivo ni se conoce el nombre del suplente”,¹⁶ adicionalmente, consideran que su situación se halla comprendida en el artículo 4º de la Ley

14. *Diario de los Debates*, p. 41-42. Originalmente la votación favoreció a Francisco J. Múgica y Ernesto Meade Fierro, pero como no se hallaban en la ciudad, fueron sustituidos por los dos últimos citados.

15. *Diario de los Debates*, p. 49. Antes de comenzar la lectura de las credenciales de los miembros de la Primera Comisión, Manuel Aguirre Berlanga solicitó permiso para que se leyera un telegrama que Carranza había enviado a la Mesa Directiva sobre la intención de rechazar algunas credenciales de diputados que participaron en la xxvi Legislatura, de 1913, lo cual no es exacto, pues él giró instrucciones para que permanecieran en ella con el fin de impedir que se aprobara un empréstito que Victoriano Huerta requería, además de entorpecer su labor lo más posible. El secretario Martínez de Escobar cumplió con lo requerido. Más adelante, la Comisión considera que en este caso estaban Guillermo Ordorica, Crisóforo Rivera Cabrera, Alfonso Cravioto y Antonio Ancona Albertos, por lo tanto se les admite como diputados al Congreso Constituyente.

16. *Diario de los Debates*, pp. 51-52.

Electoral, por haber servido en la Administración Principal del Timbre del Distrito Federal durante el Gobierno de la Convención con Eulalio Gutiérrez.¹⁷ Ezquerro solicitó la palabra para defenderse, argumentando que sus acciones habían sido honestas, y su error fue creer en la honradez de Gutiérrez; por lo que respecta al telegrama que respalda su elección como presunto diputado constituyente, se debatió mucho su aceptación, pues la ley electoral claramente determinaba que debía presentar su credencial como diputado y no un telegrama;¹⁸ la Segunda Comisión solicitó un plazo de 24 horas para revisar su caso, y fue hasta la cuarta sesión preparatoria, luego de muchas discusiones que la votación le favoreció a Ezquerro, declarándolo diputado propietario por el Tercer Distrito Electoral del Estado de Sinaloa, con una votación de 117 votos contra 39.

Los casos que la Segunda Comisión Revisora pone a discusión son tres, los de Fernando González Roa (de Guanajuato, por “antirrevolucionario”), Miguel Rosales (de Puebla, por supuesta “presión militar” a su favor), y Federico Ramos (también de Puebla, como suplente del anterior, por la misma causa: presiones para votar a su favor y de Rosales); las objeciones fueron desechadas y se aprobaron sus credenciales.

Los trabajos de revisión, cotejo, recuento en algunos casos, y minuciosidad de las funciones de las comisiones revisoras están patentes en las diversas juntas preparatoria contenidas en el *Diario de los Debates*; algunas credenciales fueron separadas porque los paquetes electorales estaban abiertos, en ocasiones era mayor el número de votos a favor del diputado suplente que del propietario, en otros casos el número de votos no correspondía con la cifra enviada en el acta de la Junta Computadora,

17. *Diario de los Debates*, p. 52.

18. *Diario de los Debates*, p. 55-117. Esta larga discusión sobre la situación de Ezquerro se prolonga por dos días, tiempo demasiado valioso para discutir un solo caso, pero demuestra el valor que las Comisiones Revisoras conceden a su trabajo, incluyendo las opiniones que algunos presuntos diputados constituyentes, y algunos que ya lo son, vierten sobre sus futuros compañeros de trabajo; en ocasiones la legalidad que pretenden imprimir a su trabajo, es cuestionada por otros presuntos diputados, pues piden que se aplique el reglamento tal cual, sin conceder privilegios a nadie. Sobre el tema particular del valor del telegrama, véanse las pp. 82-86.

pero no existen protestas por tales irregularidades. En su gran mayoría, se podía constatar que las elecciones se llevaron a cabo de manera legal, cumpliendo las formalidades del caso.

Solo en el caso de determinadas credenciales se creyó pertinente separarlas, como las de Gaspar Bolaños, Rafael Martínez de Escobar, Ignacio Roel, Matías Gómez, Emiliano García, Leopoldo Vázquez Mellado, Gerzayn Ugarte, Rafael Cañete, Enrique Contreras, Saúl Rodiles, Fernando Vizcaíno, Rubén Martí, Heriberto Barrón, José Colado, las cuales serían discutidas después. Otras más, como las de Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Refugio M. Mercado y Félix Fulgencio Palavicini fueron también separadas de la discusión. ¿El motivo? A algunos se les acusa de atacar a la Revolución con escritos (como Bolaños), de ser porfiristas (como Palavicini),¹⁹ otros por el defectuoso expediente realizado por la Junta Computadora y la falta de acta de instalación (como el de Hilario Medina y el de Mercado).

Pero en donde realmente se concentraría la primera discusión y se rechazó al primer presunto diputado constituyente fue en el caso de Heriberto Barrón, propietario por el Distrito de San Luis de la Paz, Guanajuato.²⁰ La sexta junta preparatoria discutiría esta credencial, pero al no llegar todavía a Querétaro Barrón se pidió aplazarla por 48 horas; en la 8 y 9 juntas preparatorias (ambas del 29 de noviembre) se llevaron a cabo las discusiones en torno a esta credencial, y correspondió al diputado por Zacatecas Juan Aguirre Escobar iniciar los ataques contra Barrón, a quien acusó de no ser un revolucionario y sí un “vividor de la revolución”, a no tener “derecho a estar dentro de esta Representación” por estar vincula-

19. La discusión que se hizo de esta credencial también fue intensa, aquí sólo referimos el motivo de la más reiterada acusación, aunque también se le acusó de haber abandonado a Madero y buscar su interés personal, de ser “carrancista” sólo por interés, entre muchas otras cosas. *Diario de los Debates*, pp. 198-237.

20. El caso particular de Francisco Rendón, suplente por el mismo Distrito, no fue objetado. El diputado Jesús López Lira así lo confirma: “La Comisión dice que entre las credenciales objetadas queda una, la del señor Hilario Medina, y ahora quedan apartadas las del señor licenciado Heriberto Barrón y de su suplente; eso no es cierto, ha quedado apartada la del señor licenciado Barrón, pero no la de su suplente; tan es así, que consta hasta en el acta que ya se hizo la declaratoria de que el ingeniero Francisco Rendón es diputado suplente por el distrito de San Luis de la Paz.” *Diario de los Debates*, p. 157.

do con Victoriano Huerta y Félix Díaz, mientras que Cándido Aguilar lo califica de “inmoral”, Luis G. Monzón lo acusa de haber disuelto el primer club liberal de San Luis Potosí en 1901 y solicita que la Cámara lo repudie “y se rechase [*sic*] también su credencial”.²¹ Barrón se defiende señalando que con documentos llegados de Laredo comprobará su lealtad a Madero, su lucha para que el gobierno de los Estados Unidos no reconociera el gobierno espurio de Huerta, que también fue autor de un escrito en donde se desconocía la Convención de Aguascalientes y que su lealtad siempre estuvo con el constitucionalismo; ante los innumerables ataques recibidos, llega a expresar: “Me importa, antes que nada, señor general Aguilar, que usted rectifique su opinión respecto de mí. Si usted no la rectifica, señor general, señores representantes, renuncio mi candidatura de diputado al Congreso Constituyente.”²² Por unanimidad se rechazó su credencial, y ante esta situación —señala Bórquez—, “Barrón salió de la sala, con la cabeza baja. Sólo se veía la reluciente calva, ancha y angulosa, avanzar hacia la puerta de salida. Aplausos nutridos.”²³

El caso de los presuntos diputados propietario y suplente por el 8º Distrito Electoral de Veracruz, Rosendo Carrillo y Cayetano Rodríguez, respectivamente, levantó serias dudas en la Comisión, pues se acusaba de que éstos habían utilizado su autoridad militar para influir en las elecciones, y al revisar la documentación respectiva hallaron que “la Junta Computadora, arbitrariamente, descontó y nulificó, sin facultades, algunos votos emitidos en favor del señor Méndez Alcalde, únicamente por ligeras modificaciones y equivocaciones que se notaron en los nombres escritos en las boletas.”²⁴ La Comisión Revisora declaró nulas las elecciones de Carrillo y Rodríguez.

21. *Diario de los Debates*, p. 252.

22. *Diario de los Debates*, p. 253. En la votación de la novena junta preparatoria de votó el caso, quedando registrado de la siguiente manera: “Se dio cuenta con un dictamen de la 1ª Sección Revisora, que en su parte resolutive dice textualmente: ‘es nula la elección hecha a favor del C. Heriberto Barrón como diputado propietario por el 17 distrito electoral del Estado de Guanajuato.’ Sin lugar a discusión, fue aprobado en votación económica”, p. 300.

23. Bórquez, *Crónica del Constituyente*, p. 122.

24. *Diario de los Debates*, p. 303-304. Se anota que gracias a que cuatro agrupaciones políticas de importancia en el Estado de Veracruz protestaron por estas irregularidades, fue posible conocer en la Comisión esta situación y rechazar las credenciales. Anotan que además en algunas casillas se notó la llegada de soldados en formación para votar, lo cual violaba el artículo 28 de la Ley Electoral.

Las discusiones que enfrentaba a los diputados en la mayoría de los casos por la aprobación de sus credenciales eran fuertes, se intercambiaban imputaciones y acusaciones de “cínicos”, pero destaca el caso entre el presunto diputado Epigmenio A. Martínez y Federico Jiménez O’Farrill en el que ambos buscaban la diputación por el 9º Distrito Electoral del Estado de Puebla; según la información presentada por Martínez, éste había ganado las elecciones como propietario, y Anacleto Merino como suplente, pero Jiménez O’Farrill señala que el 21 de ese mes “presentó a este Congreso un recurso solicitando se declarase la nulidad de los sufragios con que fueron favorecidos los señores Martínez y Merino”,²⁵ entre lo alegado en su contra está que hubo irregularidades cometidas por aquél durante las elecciones, pues el sitio donde se verificarían las elecciones cinco días antes estaba en poder del enemigo, que fue zapatista y se valió de algunas cabecillas de ese grupo para favorecerle en el triunfo, que se puso de acuerdo con un partido católico (para oponerse a la ley del divorcio), que el expediente que contenía los documentos de la Junta Computadora fueron robados por gente allegada a él, entre otras cosas. La Comisión revisó las acusaciones y desechó la solicitud de Jiménez O’Farrill, quien al solicitar la palabra pudo exponer *in extenso* sus razones, enfatizando que el Gobierno de Puebla impuso a los diputados que participarían en Querétaro, cambió para favorecerlos —sin ninguna atribución— la instalación del Colegio Electoral del Estado y la cabecera del distrito electoral en disputa; Martínez, por su parte, hizo una revisión de su participación revolucionaria en los últimos años antes de llegar a ese momento, pero aclara “No voy a lanzar insultos a mi contrincante, porque es una persona más inteligente, porque así lo reconozco y porque el cerebro de él es superior al mío”,²⁶ finalmente la votación de los constituyentes favoreció a Martínez (125 votos a favor por 15 en contra), pero lo extraordinario fue que “O’Farrill fue a felicitar al C. Martínez, estrechándole la mano”,²⁷ lo cual impresionó a los diputados presentes.

25. *Diario de los Debates*, p. 277.

26. *Diario de los Debates*, p. 284.

27. *Diario de los Debates*, p. 295.

Destaca durante esta novena junta la carta que el presunto diputado por el 6° Distrito Electoral de Zacatecas, Pedro López, envía a la Primera Comisión Revisora, en la “que de manera espontánea declara el interesado encontrarse inhabilitado para ser diputado propietario al Congreso Constituyente, en virtud de encontrarse en la incapacidad prescrita en el artículo 4° del decreto de 14 de septiembre de 1916”,²⁸ por haber desempeñado diversos cargos públicos durante la administración de Huerta, como magistrado del Tribunal Superior de Justicia en su estado y profesor en el colegio del Zacatecas.

Aunque la Comisión Revisora había dado por aprobado el expediente de Máximo Rojas y Anastasio Hernández Maldonado, diputados propietario y suplente por el 2° Distrito Electoral del Estado de Tlaxcala, los diputados Carlos Rivera y Félix F. Palavicini solicitaron que fueran desechadas, pues si bien era conocida la labor de Rojas en Tlaxcala y su adhesión a la causa revolucionaria, se presentó a la contienda electoral siendo justamente Comandante Militar del Estado, lo cual estaba en franca oposición al artículo 4°; tanto Heriberto Jara como Carlos Rivera solicitaron que no sólo se rechazara la credencial de Rojas, sino que también se hiciera un voto de censura a la Comisión, por haber pasado por alto tan grave detalle siendo ellos amigos personales de Rojas.²⁹ Este magnífico ejemplo que Jara y Rivera pusieron en discusión sobre el desempeño de algunos miembros de la Comisión Revisora, me permite enfatizar que hechos tanto de naturaleza política, como el no permitir que elementos huertistas, convencionistas o contrarios a los ideales revolucionarios se introdujeran a tan alta responsabilidad frente a la Nación que esperaba ya los frutos de la lucha, concretados en una nueva Constitución, como hechos contra la legalidad que pudieran trastocar el recto cumplimiento

28. *Diario de los Debates*, p. 316. En las páginas siguientes (317-318) se consignan las palabras de López dichas al pleno, sobre su actuación en ese tiempo, y cómo en estos momentos aún labora como abogado en las oficinas en México de los ferrocarriles constitucionalistas. El diputado Cravioto alaba la sinceridad de López, y lamenta tener que aplicar el artículo 4° ya citado, aunque también señala que le llama la atención el que López no hubiera expuesto ante sus electores ese detalle.

29. *Diario de los Debates*, p. 332. Las palabras registradas son: “[C. Jara] sólo pido un voto reprobatorio para el dictamen de la Comisión que conoció de la credencial del ciudadano Máximo Rojas, y un voto de censura para esa Comisión que no ha sabido cumplir con su deber. (Aplausos).”

de las reglas expedidas para que se participara en este Cuarto Congreso Constituyente. No se trata de una simple cuestión de forma, que ya de por sí es importante —de ahí la formación de una Mesa Directiva y las Comisiones Revisoras, votadas por los diputados y discutidas las credenciales de sus integrantes—, sino de fondo, de la integración *legítima y legal* de sus miembros, de quienes tendrían bajos sus hombros la construcción de la Carta Magna de 1917.

Al iniciar la décima primera y última Junta Preparatoria, el jueves 30 de noviembre de 1916, se da conocimiento al pleno de que han sido aprobadas ya 180 credenciales, y falta algunas más por discutir, de ahí la necesidad de apurar los trabajos para proceder a elegir la Mesa que presidirá las sesiones del Congreso Constituyente. Durante esta sesión se discutió el caso del diputado Rubén Martí, a quien por su origen cubano (naturalizado mexicano) algunos diputados vieron como un obstáculo para ser aceptado, aunado a su reciente ingreso a la revolución, lo cual él rebatió junto con Cravioto, y finalmente fue aceptada su credencial (101 votos a favor, por 57 en contra).³⁰

En esta última junta preparatoria³¹ se llevó a cabo la elección de la Mesa Directiva del Congreso, la cual quedó conformada de la siguiente manera:

Presidente Luis Manuel Rojas

Primer Vicepresidente Cándido Aguilar

Segundo Vicepresidente Salvador González Torres

Primero a Cuarto Secretario Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José Ma. Truchuelo y Antonio Ancona Albertos

Primero a Cuarto Prosecretario Jesús López Lira,

30. En este caso, Bórquez opina que “A pesar de que el mismo Martí confesó haber nacido en Cuba y de que pudo demostrarse que su ingreso a la revolución era muy reciente, la asamblea lo admitió, faltando así no solamente a los que estipulaba la convocatoria, sino también a todos los precedentes.” Bórquez, *Crónica del Constituyente* p. 123.

31. *Diario de los Debates*, p. 374. Manuel Aguirre Berlanga aprovechó esta última sesión para informar que Carranza lo había llamado para hacerse cargo de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación, por lo tanto abandona la asamblea.

Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio Bórquez.

Quienes de inmediato tomaron posesión de sus puestos.

Con esta actividad se cerró la discusión de las credenciales de los *presuntos diputados* al Congreso Constituyente, para dar paso, al día siguiente, a la sesión inaugural con los *ya Constituyentes* del 17; sin embargo, la realidad es que durante los casi setenta días que duraron los trabajos del constituyente continuaron aprobando las credenciales de los diputados. Por ejemplo, el día dos por la mañana, ya instalado como Colegio Electoral, se aprobaron las credenciales de los diputados por el 2° y 8° Distrito Electoral de Veracruz, por el 15° Distrito de Puebla, el 6° y 10 de San Luis Potosí y el 4° de Chihuahua. Por la tarde, se aprobaron las de los diputados de los distritos 17 y 7° de Michoacán, el 6° y 7° de Zacatecas, el 2° y 10 de San Luis Potosí, el 6° de Guerrero, el 10 de Puebla, el 7° de Durango, el 1° de Veracruz, el 2° de Tlaxcala. En esta misma sesión se reclamó que Máximo Rojas siguiera presente en las actividades del Congreso Constituyente, cuando ya se había desechado su credencial, asimismo, su suplente, Anastasio Hernández Maldonado tampoco podía ocupar un lugar en la asamblea; se dictaminó que ambos fueran rechazados y su lugar fuera ocupado por quien obtuvo la segunda posición conforme a los votos recibidos, que recaía en Modesto González Galindo. El diputado Rafael Cañete argumentó que de acuerdo con la Ley Electoral, en sus artículos 51 y 52, por la situación presentada y por la enorme diferencia de votos entre Rojas y González (cerca de cinco mil votos) no podía hablarse de un ganador que hubiera obtenido la “mayoría de votos”; por su parte el diputado Del Castillo sugiere que se opte por llamar al candidato que obtuvo el segundo lugar, en virtud de que ni el propietario ni el suplente de su fórmula fueron aprobados, finalmente ganó esta posición y el 2° Distrito Electoral de Tlaxcala contó con diputado ante el Congreso.³²

32. *Diario de los Debates*, pp. 436-442.

En la quinta sesión ordinaria se vuelve a reunir el Colegio Electoral para discutir algunas credenciales, destacando la de Enrique Medina, quien pretendía obtener una diputación por Puebla; no obstante, los alegatos presentados por Samuel de los Santos, en donde lo acusa de huertista, de haber asesinado a varios revolucionarios, entre ellos su hermano Pedro Antonio de los Santos, y de tratar de sorprender al Congreso al presentar una credencial por un distrito del cual no es nativo y nadie lo conoce.³³ Aunque Medina se defendió, por unanimidad fue desechada su credencial.³⁴

Aunque las elecciones en Campeche y Quintana Roo no se efectuaron conforme a la Ley Electoral, en esta misma sesión se aprobaron las credenciales de los diputados Herminio Pérez Abreu y Enrique Arias Solís, como propietario y suplente por el 2° Distrito Electoral del Estado de Campeche.³⁵

La sesión del Colegio Electoral del 11 de diciembre fue tan extensa, que se prolongó para el día doce, en donde se discutieron varias credenciales de los estados de Chiapas, Tabasco, Puebla, Veracruz, Tlaxcala, San Luis Potosí y el Distrito Federal, entre otras; también hay sesiones del Colegio Electoral el día 15 y 26 de diciembre, 17 y 25 de enero de 1917.³⁶

33. *Diario de los Debates*, pp. 480-487. En varias ocasiones De los Santos enfático señala “No vengo a atacar a Medina porque sea uno de los asesinos de mi hermano Pedro Antonio de los Santos; lo vengo a atacar porque es uno de los asesinos del revolucionario Pedro Antonio de los Santos...”, “Medina es uno de los individuos que el día 30 de julio de 1913 cogieron prisionero a mi hermano Pedro Antonio de los Santos, al teniente coronel Julián Medrano y 20 soldados más, habiéndolos asesinado el día 31.” “En San Luis Potosí no hay un alma, de diez años arriba, que no sepa que el señor Medina fue huertista...” Para sustentar sus acusaciones, pidió a varios diputados que corroboraran sus aseveraciones, entre ellos José Verástegui, Rafael Curiel y Gregorio A. Tello.

34. *Diario de los Debates*, pp. 533-535. En la séptima sesión del ordinaria del Congreso, se llevó a cabo otra más del Colegio Electoral, ratificando el desechamiento de la credencial de Medina, “Es nulo el cómputo de votos hecho en el 14 distrito electoral del Estado de Puebla, en favor del ciudadano Enrique Medina, a fin de que, si después llega el expediente y hay otro candidato con mayor número de votos, se proceda a la declaración correspondiente”, p. 534.

35. *Diario de los Debates*, p. 488.

36. A Bórquez le sorprende recordar que todavía en la 62ª sesión ordinaria del jueves 25 de enero de 1917 se aprobó la credencial y le tomó protesta al diputado Gabino Bandera y Mata, a escasos días de cerrar las sesiones. También es digno de recordar un hecho inverosímil: el caso del diputado Alfredo Robles Domínguez, cuya credencial fue aprobada pero él nunca asistió a las sesiones. Bórquez, *Crónica del Constituyente*, p. 530.

en donde continúan discutiéndose las credenciales de otros diputados, quienes ya están participando en las discusiones de los artículos constitucionales, pero que falta por cubrir esta formalidad para que sus nombres sean inscritos en los documentos oficiales. Pero ¿por qué señalar estas prolongadas sesiones del Colegio Electoral cuando ya estaban en la discusión de los artículos constitucionales, motivo del Congreso Constituyente? Es justo eso lo que debo destacar. En efecto, las discusiones de las credenciales de los presuntos diputados se llevó mucho tiempo de la labor del propio Congreso, consumió un valioso tiempo que podía haber estado dedicado a los debates de los argumentos en favor o en contra de ciertos temas sociales, agrarios, educativos. De ninguna manera quiero decir que éstos no tuvieron la atención adecuada, o que no se hubiera cumplido con las fechas establecidas para ello, pues al contrario, se cumplió en tiempo y forma con el objetivo del Constituyente, pero no debo soslayar el hecho de que el trabajo de las Juntas Preparatorias, y del Colegio Electoral después, requirió de un enorme esfuerzo para recibir, cotejar, elaborar los dictámenes y volver a reelaborarlos cuando así se requería por parte del Pleno; la revisión de los paquetes electorales, las actas y las notificaciones que algunos gobiernos estatales enviaron a Querétaro no es un trabajo menor.

Escuchar los debates entre los diputados constituyentes a favor o en contra de sus presuntos compañeros, o de los propios presuntos diputados en sus interpelaciones cuando era necesario, de recibir los escritos que muchos de ellos les presentaban para ser leídos ante la asamblea, para demostrar sus acciones a favor de los revolucionarios, ya fuera de Madero o Carranza, o de confrontación hacia Huerta, Zapata u otros convencionalistas, no era de ninguna manera un simple trabajo administrativo menor.

No olvidemos que las Comisiones en varias ocasiones fueron objeto de un voto de censura, acusadas de no efectuar su trabajo de manera correcta; por un momento imaginemos el año de 1916: la cantidad de materiales a revisar en unos cuantos días; los paquetes y demás documentos oficiales del Gobierno Federal, de los Colegios Electorales y de las Juntas Computadoras; las diversas actividades que se llevaba a cabo,

desde la llegada de nuevos presuntos diputados, comitivas de ciudadanos que llegaban a felicitarlos, los periodistas que los entrevistaban para plasmar sus impresiones del momento, actos oficiales, en fin, innumerables actividades que hacer, para tan pocos hombres (sólo dieciocho), que además también enfrentaban objeciones a sus propias credenciales, y además, elaborar los dictámenes de las credenciales revisadas que leían ante el Pleno. Si durante los últimos días de noviembre era mucho trabajo, que consumía horas y horas de revisión y lectura, para cuando inician las labores del Congreso Constituyente en diciembre de 1916 y enero de 1917, las comisiones debían seguir revisando credenciales de presuntos diputados y colaborar en sus respectivos grupos de trabajo sobre los artículos constitucionales que eran el objetivo primario de su reunión en Querétaro, los cuales eran sometidos también a severas críticas, recibiendo argumentos en contra o a favor, necesitando en ocasiones una reelaboración del proyecto original y la inclusión de las ideas vertidas en las discusiones, todo ello a la par de su otra función, no menos importante y fundamental para la correcta integración del Congreso Constituyente.

CONSIDERACIONES FINALES

Resulta incuestionable el papel que desempeñaron los constituyentes de 1917 para el cambio que el país necesitaba tras la caída del régimen porfirista y las luchas sostenidas entre los revolucionarios y la dictadura de Huerta, y entre los propios revolucionarios contra el constitucionalismo enarbolado por Carranza. También está fuera de toda duda la extraordinaria labor que el Jefe constitucionalista prestó en su momento para pacificar la mayor parte del país, pero sobre todo, para ya no exigir el restablecimiento de la Constitución de 1857, sino el crear una nueva Carta Magna acorde con las demandas sociales que habían dado lugar a la revolución; pero no sólo era la cuestión agraria u obrera, ni política o económica, del municipio o la federación, eran todas ellas y otras más. En ello radica la titánica labor del Congreso Constituyente de 1916-1917, de dar cauce a

todas las demandas generadas por la Revolución, pero además consolidar las que la Constitución de 1857 había creado, como la separación Iglesia-Estado, la eliminación de la mayoría de los fueros. Esos derechos del hombre o llamados a partir de entonces garantías individuales, si bien ya estaban presentes en la anterior constitución, en la nueva se ampliaban y consolidaban, y eso lo tuvieron presente nuestros constituyentes.

Por supuesto que las arduas labores desempeñadas durante los setenta días que duró la creación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 son altamente significativas, pero no debemos olvidar que para tener el marco adecuado para ello, para la conformación de sus integrantes, de los mejores hombres y los mejores proyectos, de los más férreos opositores a la aprobación sin cortapisas al proyecto de Constitución de Carranza, no podían surgir de la nada; era necesario que nacieran bajo el amparo de la legalidad que sólo podía darles la elección de sus integrantes conforme a la Ley Electoral de 1916, el Decreto del 14 de Septiembre de 1916 y la Convocatoria al Constituyente, para que una vez que acudieran a la cita en la ciudad de Querétaro, fuera sometida su elección ante sus pares, que ellos mismos conformaran la Primera y Segunda Comisión Revisora de Credenciales, que se comprobara su legítima adhesión a la causa revolucionaria, sus antecedentes de no haber formado parte de los traidores a Madero y a la Constitución de 1857, entre ellos los huertistas, zapatistas y convencionistas, de no haber manipulado su elección y ser genuino representante de su distrito electoral. Tarea nada sencilla, pero indispensable si querían que no fuera cuestionada la labor que emprenderían entre fines de 1916 y principios de 1917; nunca fue tan importante que un hecho sustentara setenta días de trabajo. La revisión de las credenciales, su discusión y aprobación no sólo legitiman su presencia y su labor en el Constituyente: era indispensable comprobar que sobre su elección descansaba el futuro del país, que los ciudadanos que habían votado por él en verdad confiaban en que llevaría a cabo un trabajo excepcional.

Los integrantes de las comisiones revisoras eran humanos, pudieron tener errores, también aciertos, pero la existencia de una Constitución que está por cumplir cien años de existencia es la mejor muestra de que su labor aun hoy en día resulta extraordinaria e intachable.

BIBLIOGRAFÍA

- Bórquez, Djed [Juan de Dios Bojórquez], *Crónica del Constituyente*, México, Ediciones Botas, 1938.
- Camacho, César y David Cienfuegos Salgado, *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, Comité Ejecutivo Nacional del PRI, 2014.
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, introducción por el Diputado Constituyente Lic. Hilario Medina, 2 vols., México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la Independencia nacional y del cincuentenario de la Revolución mexicana, 1960.
- González Oropeza, Manuel, *El Congreso de Anáhuac (Congreso de Chilpancingo): génesis de la vida constitucional en nuestro país*, pp. 13-73, en *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814* (edición facsimilar), presentación de José Alejandro Luna Ramos, estudios introductorios de Manuel González Oropeza y Miguel González Avelar, México, TEPJF, 2014, (Colección Bicentenarios).





La Constitución de 1917: proceso de creación

•
JOSÉ GAMAS TORRUCO

MUSEO DE LAS CONSTITUCIONES • UNAM



La Constitución de 1917 está en vísperas de cumplir un siglo de vigencia. Sintetiza los propósitos de los movimientos político-sociales de 1810, de 1857 y de 1910. Recoge así la independencia, la soberanía nacional, el estado de derecho, la libertad y la igualdad, los derechos humanos y políticos fundamentales, la estructura nacional con reconocimiento a la identidad regional, el gobierno participativo, la justicia y la equidad sociales; todos ellos valores a los que se agregaron, por el Congreso Constituyente reunido en Querétaro que inscribió en ella la propiedad nacional de tierras y aguas, la recuperación del subsuelo por la nación, el Estado como rector de la economía y de los procesos sociales y la elevación de los derechos de las clases desvalidas a rango de Ley Suprema. Se forma así el acervo de normas básicas completado por el reconocimiento, a través del proceso de adiciones y reformas por ella previsto, de las necesidades surgidas de los inevitables cambios sociales. Al reconocimiento de demandas indeclinables y de las nuevas que han surgido debe nuestra Constitución su legitimidad y longevidad.

I. LA REVOLUCIÓN CONSTITUCIONALISTA

El movimiento armado de 1910 tiene dos claras etapas. Se inició por Francisco I. Madero con propósitos visiblemente políticos; triunfó sobre la dictadura, estableció la elección directa y la no reelección presidenciales, siguió fielmente la práctica democrática, pero sucumbió ante la reacción de las clases favorecidas por el régimen anterior a las que invitó a participar en el nuevo proyecto democrático; su respuesta fue el apoyo a la sangrienta dictadura de Victoriano Huerta.

La mayor parte de los poderes públicos y los gobiernos estatales se sometieron al régimen usurpador. Coahuila se opuso: el gobernador del estado, Venustiano Carranza, hizo saber a los habitantes de la entidad un decreto de la legislatura fechado el 19 de febrero de 1913, desconociendo al general Victoriano Huerta en su carácter de jefe del Poder Ejecutivo de la República y concediendo facultades al gobernador del estado para proceder a armar fuerzas para coadyuvar al sostenimiento del orden constitucional.

El 4 de marzo, el gobernador interino de Sonora, Ignacio L. Pesqueira promulgó una ley del congreso local desconociendo al general Huerta y expidiendo nombramientos de jefaturas militares.

En la hacienda de Guadalupe, el 26 de marzo de 1913 se firmó el plan que llevó tal nombre, elaborado por el propio Carranza. Se inicia así la Revolución constitucionalista cuyos propósitos se concretan en dicho plan suscrito por “jefes oficiales con mando de fuerzas constitucionalistas”. Se desconoce al general Huerta como Presidente de la República; se desconocen los poderes Legislativo y Judicial de la nación y a los gobiernos de los estados que aún reconozcan a los poderes federales; se nombra como Primer Jefe del Ejército, que se denominará “Constitucionalista”, al señor Venustiano Carranza, gobernador del estado de Coahuila, quien se encargará de asumir interinamente al Poder Ejecutivo Federal al triunfo de la revolución y quien convocará a elecciones generales tan luego como se haya consolidado la paz, entregando el poder al ciudadano que hubiera sido electo.

El Plan de Guadalupe fue bandera y estatuto del movimiento. Los propósitos sociales fueron anunciados con claridad por Carranza en Hermosillo el 23 de septiembre y que fue ampliamente difundido. La Revolución constitucionalista tuvo ya, a diferencia del movimiento maderista, un contenido social. La revuelta atrajo muchos miembros de las clases populares, campesinos y trabajadores urbanos así como de la clase media.

Militarmente organizado en tres divisiones, el Ejército Constitucionalista avanzó hacia la capital de la República: la del Occidente al mando de Álvaro Obregón, la del Norte al de Francisco Villa y la de Oriente al de Pablo González.

El apoyo de la alta burguesía y del clero católico a Victoriano Huerta dio al conflicto un claro carácter de lucha de clases y agudizó el sentimiento anticlerical a medida que se revelaban abusos cometidos aprovechando la pasada tolerancia al incumplimiento de las Leyes de Reforma. En toda la República, en diversas formas, se manifestó la inquietud agraria y en los territorios ocupados por las compañías petroleras, propietarias de los combustibles del subsuelo conforme a la legislación porfiriana, surgieron los primeros conflictos por el aprovechamiento del subsuelo. Los revolucionarios entendían que el petróleo pertenecía a la nación entera, como había sido desde la independencia que heredó un derecho que siempre mantuvo como suyo la Corona española y que adquirió México al independizarse. Pero fueron las demandas agrarias las que cobraron mayor fuerza.

Las campañas militares exitosas de los constitucionalistas obligaron al general Victoriano Huerta a renunciar. Un grupo de miembros del gobierno huertista formalizó su fin por los llamados Tratados de Teoloyucan; se pactó la disolución del Ejército federal y la entrada ordenada del Ejército constitucionalista a la Ciudad de México. Nació así el presente Ejército Mexicano.

El triunfo militar no zanjó las desavenencias ocurridas durante la contienda, entre las razones de Carranza, firme en sus propósitos pero cauteloso en sus acciones, las intemperancias e indisciplina de Villa y la posición irreductible de Zapata con respecto a los planteamientos hechos

en el Plan de Ayala de lograr una reforma agraria, en sus propios términos, levantado en armas desde la administración del Presidente Madero. Para resolver los conflictos se convocó a una convención de generales constitucionalistas en la Ciudad de México, que después se decidió trasladar a Aguascalientes, sin lograrse los buscados consensos. La Convención, dominada por villistas y zapatistas eligió un gobierno encabezado por Eulalio Gutiérrez como Presidente. Ya en pleno enfrentamiento con el Primer Jefe, los ejércitos de Villa y Zapata marcharon a la capital. El 1° de noviembre de 1914 Carranza retiró su gobierno provisional de la Ciudad de México rumbo a Veracruz.

Los convencionistas no lograron acuerdo ni mucho menos un plan para gobernar. En medio del desorden surgieron divisiones, particularmente entre Villa y Gutiérrez.

El Primer Jefe, desde Veracruz, decretó adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914: faculta al Primer Jefe para expedir y poner en vigor, durante la lucha, “todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables... (artículo 2°). “Al triunfo de la Revolución... el Primer Jefe de la Revolución, como encargado del Poder Ejecutivo, convocará a las elecciones para el Congreso de la Unión... “ (artículo 4°). “Instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe de la Revolución... le someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que las ratifique, enmiende o complete y para que eleve a preceptos constitucionales aquéllas que deban tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional” (artículo 5°). “El Congreso de la Unión expedirá las convocatorias correspondientes para la elección de Presidente de la República, y una vez efectuada ésta, el Primer Jefe entregará al electo el Poder Ejecutivo de la Nación” (artículo 6°).

De inmediato se ocupó de expedir decretos de reformas consideradas indispensables: Municipio Libre (25 diciembre de 1914), Disolubilidad del matrimonio (29 diciembre de 1914), Ley Agraria (6 de enero de 1915) y Ley del Trabajo (3 de mayo de 1915).

II. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

I. NECESIDAD DEL CONGRESO CONSTITUYENTE. Las eficientes campañas militares del general Álvaro Obregón en el centro de la República contra la División del Norte de Villa sellaron el triunfo de la Revolución constitucionalista. Las tropas de Obregón integraron a los contingentes obreros: los “batallones rojos”.

La inquietud agraria se había manifestado desde el Plan de Ayala de Zapata en 1911. Villa expidió una Ley Agraria el 24 de mayo de 1915. Pero fueron los gobernadores, que los triunfos militares del constitucionalismo, permitieron a Carranza nombrar en varios estados, quienes expidieron decretos protegiendo trabajadores y tomando medidas expropiatorias de los latifundios.

Después de un recorrido entre varios estados del norte y del centro, Carranza regresó a la capital a mediados de abril de 1916. El 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto reformando los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto del 12 de Diciembre de 1914 que a su vez había reformado el original Plan de Guadalupe en que se plantea y explica la necesidad de cambios constitucionales. De nuevo la preocupación se centra en el régimen de Derecho.

Se expresa con toda claridad la tesis de que si el pueblo “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno” (artículo 39 de la Constitución de 1857 y fórmula repetida en el artículo 39 de la Constitución de 1917), este derecho inalienable sólo puede ejercerlo vía un Congreso Constituyente. Manifiesta que al estudiar las reformas propuestas con toda atención se ha encontrado que algunas no afectan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos en tanto que otras por el contrario sí; que por otra parte, es preciso fortalecer el régimen legal ya que seguramente las reformas serán combatidas en los tribunales por los reaccionarios afectados por ellas y concluye que el único medio de alcanzar los fines es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, se obtendrá que el régimen legal se implante

sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnar.

Por todo lo anterior, decreta que se reforman varios artículos del decreto de 12 de diciembre de 1914 en la siguiente forma: habiendo triunfado la Revolución constitucionalista y estando hechas las elecciones de los ayuntamientos, el Primer Jefe convocará a elecciones para un Congreso Constituyente (artículo 4°); 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 (artículo 5°); el Congreso Constituyente deberá desempeñar su cometido en un período 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, a elecciones de poderes generales en toda la República. Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá (artículo 6°).

2. CONVOCATORIA

El 19 de septiembre de 1916 el Gobierno Provisional expidió la Convocatoria al Congreso Constituyente que debería reunirse en la ciudad de Querétaro, y quedar instalado el primero de diciembre del corriente año (Art. 1°); la elección sería directa y verificaría el domingo 22 del próximo octubre, en los términos que estableciera la Ley Electoral, que se expediría por separado, con esta misma fecha (Art. 2°); servirían de base para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1912, teniéndose como cabecera de cada distrito electoral, la misma que entonces fue designada con ese objeto (Art. 3°); las sesiones del Congreso Constituyente se regirían por el reglamento interior de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle, por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones (Art. 5°); el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurriría al acto solemne de la instalación del Congreso Cons-

tituyente y en él presentaría el proyecto de Constitución reformada, pronunciando un discurso en que se explicaría el carácter de las reformas y su verdadero espíritu (Art. 11); luego que el Congreso Constituyente hubiera concluido sus labores, firmaría la Constitución reformada y citaría a sesión solemne, para que en ella sus miembros protestaran cumplirla fiel y patrióticamente (Art. 12); acto continuo el Congreso citaría al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, para que el día y hora que al efecto se señalaran, se presentara ante el mismo Congreso a protestar, en sesión solemne, cumplir leal y patrióticamente la Constitución reformada, la que le sería entregada en dicho acto, a fin de que la promulgara con las solemnidades debidas (Art. 13); publicada la Constitución reformada, todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República, protestarían ante quien correspondiera, cumplirla y hacerla cumplir leal y patrióticamente (Art. 14).

De acuerdo con el Decreto del 14 de septiembre (Art. 4° tercer párrafo), para ser diputado al Congreso Constituyente se exigían los mismos requisitos que la Constitución de 1857 establecía para ser diputado al Congreso de la Unión, o sea, para “ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones, ser vecino del estado o territorio que hace la elección y no pertenecer al estado eclesiástico...”. El Decreto excluye a los que hubieren ayudado con las armas o servido en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. Esta sirvió de base para tratar de excluir, sin éxito, al “grupo renovador” maderista que había permanecido en el régimen de Victoriano Huerta.

El mismo 19 de septiembre se expidió la Ley Electoral que estableció otras restricciones fundadas en el ejercicio previo inmediato de cargos públicos y se dividió el territorio nacional en 244 distritos electorales.

3. ELECCIÓN E INSTALACIÓN

El 22 de octubre de 1916 se celebraron las elecciones para diputados al Congreso Constituyente sin incidentes y de acuerdo con lo programado.

Los electos se reunieron el 21 de noviembre de 1916 en el salón de actos de la Academia de Bellas Artes de Querétaro ocupándose de inmediato, de la revisión de las credenciales respectivas en once juntas preparatorias (tres en la Academia y el resto en Teatro Iturbide hoy Teatro de la República) en la ciudad de Querétaro. El 30 de noviembre, última reunión preparatoria, se eligió la mesa directiva quedando la presidencia del Congreso a cargo del diputado Luis Manuel Rojas que declaró legítimamente instalado el Congreso Constituyente.

Celebró su primera sesión el 10. de diciembre de 1916 y se clausuró el 31 de enero de 1917, dedicando las primeras sesiones al estudio de su reglamento y el resto a la elaboración de la Constitución.

En la sesión inaugural, el Primer Jefe leyó a la asamblea un mensaje acompañando el proyecto que él mismo calificó como la Constitución de 1857 reformada.

Proponía Carranza reformas indispensables a la obra de los Constituyentes de 1856-1857 que, según la visión del Primer Jefe, se conformaron “con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano”. De manera que la Constitución de 1857 para Carranza” tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

El Presidente del Congreso, diputado Luis Manuel Rojas, se dio por recibido del proyecto que da cumplimiento a los compromisos hechos por la revolución constitucionalista de adaptar la Constitución de 1857 a las necesidades más hondas y aspiraciones nuevas del pueblo mexicano. Destacó que el poder se entrega a la nación representada por el Congreso Constituyente.

En la sesión del 6 de diciembre, séptima sesión ordinaria, se dio lectura al proyecto. El Presidente del Congreso dispuso pasara de inmediato a la comisión dictaminadora que se formó con los diputados: Francisco J. Múgica, Enrique Colunga, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román, bajo la presidencia del primero.

En la sesión del 11 de diciembre, octava sesión ordinaria, se presentó el dictamen del preámbulo y de los primeros artículos.

En la sesión del 23 de diciembre, vigésimo primera sesión ordinaria, Múgica propuso se nombrara una segunda Comisión, en virtud del tiempo tan reducido para elaborar el texto final y de la magnitud de la carga de trabajo; formóse ésta con los diputados: Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Arturo Méndez y Agustín Garza González; dictaminó la segunda comisión a partir del Título II (artículo 39) hasta el final del proyecto.

Las tendencias que habrían de seguir los diputados al Congreso Constituyente se manifestaron desde el inicio de las sesiones preparatorias pero se definieron al dictaminarse y discutirse el proyecto.

En primer lugar los integrantes del Grupo Renovador de la xxvi Legislatura, maderistas que permanecieron en la capital en 1913 y 1914: José Natividad Macías y José Manuel Rojas, redactores del Proyecto, Felix F. Palavicini y Alfonso Cravioto, principalmente. Recientemente unidos a Carranza superaron las fuertes críticas que sufrieron en las sesiones preparatorias por haber aprobado la renuncia del Presidente Madero. Todos ellos estaban impregnados del pensamiento liberal del que se identificaban como continuadores.

Un segundo grupo, el radical, que se formó en torno al general Álvaro Obregón: Francisco J. Múgica, Esteban Baca Calderón, Heriberto Jara y Rafael Martínez de Escobar. Fueron los promotores de las principales reformas al proyecto.

Como influencia equilibradora en medio de ambos Hilario Medina, Paulino Machorro Narváez, Enrique Colunga, Fernando Lizardi y José M. Truchuelo, todos ellos abogados y libres de partidarios.

Con este último grupo se identifica, según su propia opinión, el ingeniero Pastor Rouaix, diputado exgobernador constitucionalista de Durango, encargado del despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria del gobierno del Primer Jefe antes de su elección, quien hace este importante comentario sobre los grupos anteriores.

Hay que hacer notar, sin embargo, que el corto período de las sesiones del Congreso no permitió la formación de verdaderos bloques parlamentarios de tendencias definidas y resoluciones disciplinadas, por lo que la gran masa de los diputados obró según su conciencia, libre de partidismos, y el voto de ella determinaba la aprobación o el rechazo del dictamen que se discutía, siendo de notar para honra del Congreso y satisfacción de sus electores, que en todos los casos de acaloradas discusiones, le dio el triunfo a los radicales, demostrando con ello su ardiente revolucionarismo... Más adelante, Rouaix tendría un importante desempeño dentro del Constituyente.

Destaca la actitud ponderada de Francisco Múgica, como Presidente de la Comisión de Constitución que, aunque siempre fiel a sus ideas radicales de cambio social, llamó a la cordura en las ideas, al análisis de todos los puntos de vista, a la aceptación final de las votaciones y ante todo buscar la construcción de la sociedad que la Revolución estaba buscando.

Los debates muestran, a veces oscurecida por la pasión política y las divisiones de grupo, una voluntad común, suficiente para haber realizado todo el trabajo en dos meses y haber obtenido el texto constitucional de mayor longevidad que ha tenido México. El Primer Jefe guardó siempre una actitud reservada y digna sin pretender influir en los debates. Desde el 14 de diciembre dejó de asistir debido a la necesaria atención que requerían sus propias tareas.

4. PRINCIPALES DEBATES

Cuidadosamente transcritas las sesiones en un *Diario de los Debates*, la historia del Congreso quedó registrada en su casi totalidad, excepto en lo relativo al constitucionalismo social por las razones que más adelante se explican. Además, tres diputados, Juan de Dios Bojórquez, Jesús Romero Flores y Félix Palavicini escribieron sus propias historias. El diputado Pastor Rouaix a su vez, escribió con posterioridad un valioso testimonio respecto a la elaboración de los textos que reconocieron e inscribieron los derechos sociales.

a) *Denominación del Estado Mexicano*. En la octava sesión ordinaria (11 de diciembre) la Comisión de Constitución presentó una propuesta de preámbulo en que se sustituye la denominación Estados Unidos Mexicanos, utilizada por las constituciones de 1824 y 1857, por la de “República Federal Mexicana” (el proyecto usaba ambos indistintamente). Fundó su propuesta en que, a diferencia de las colonias inglesas del norte que luego constituyeron estados independientes que se unieron bajo la forma federativa, México formó sus estados en 1824 a partir de un solo virreinato, dándoles organización independiente y siguiendo el modelo del país vecino al que se copió la denominación “Estados Unidos”; añadió que durante la lucha entre centralistas y federalistas los primeros preferían el nombre de República Mexicana y los segundos de Estados Unidos Mexicanos; por respeto a la tradición liberal se ha conservado la segunda; pero tal tradición no traspasó los expedientes oficiales y el pueblo ha utilizado “México” o República Mexicana” y es con estos nombres que se le designan en el extranjero.

El dictamen se discutió en la décima sesión ordinaria (12 de diciembre de 1916). El diputado Luis Manuel Rojas centró la discusión en el debate “centralismo-federalismo” y señaló que los argumentos de la Comisión eran los que siempre se utilizaron para combatir la adopción del sistema federal en México; por tanto, las ideas que fundamentaban el cambio propuesto eran conservadoras. Criticó el error histórico de la Comisión, imputándole ignorar la rebeldía de las provincias que motivaron la Constitución de 1824 como una exigencia y destacó la designación correcta, “Estados Unidos Mexicanos” que utilizaron dicha Constitución y la de 1857.

El diputado Fernando Lizardi defendió a la Comisión y rechazó que ésta manifestara ideas o mucho menos propósitos centralistas. No se trataba de eliminar el federalismo sino de utilizar una denominación adecuada; se manifestó federalista; reconoció los antecedentes históricos de las provincias que exigieron al Estado federal, la diferencia de culturas regionales y la diversidad de necesidades que obligaron al gobierno a ser federal; pero a este gobierno que historia y realidad han propuesto como

necesario no requiere llamársele “Estados Unidos Mexicanos”; torpe imitación, cuando el término común de “República” quedaba calificado como la Comisión lo proponía con el de “federal”. Hay estados federales como Suiza y Argentina en los que nunca ha ocurrido llamarles “Estados Unidos”. República Federal Mexicana conserva el prestigio de federalismo sin necesidad de imitar a los norteamericanos.

Intervinieron el Diputado Luis G. Monzón en defensa del dictamen y Fernando Castaños en pro de adoptar “Estados Unidos Mexicanos”.

El diputado Félix Palavicini concretó los términos mismos del fondo de la discusión: “Se llamó Estados Unidos Mexicanos en todas las Constituciones Federales y se llamó República Mexicana en todas las Constituciones centralistas. Esto bastaría para convencer a la Asamblea de que ha quedado en el alma popular esa distinción”.

La asociación de las denominaciones a las ideologías predominó. El dictamen de la comisión fue rechazado por 108 votos en contra y 57 a favor. Permaneció así la designación “Estados Unidos Mexicanos” por fidelidad a la tradición liberal fusionada con el federalismo.

b) Artículo 3º: Educación laica, gratuita y exclusión de las órdenes religiosas de la docencia. Durante la décima segunda sesión ordinaria (13 de diciembre) y con la presencia del Primer Jefe se dio a conocer el dictamen de la Comisión sobre el artículo 3º del proyecto. El artículo original proponía: “Habrà plena libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos públicos oficiales de educación y gratuita la primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos”

La Comisión propuso la sustitución del artículo por otro en el cual se extendía la laicidad propuesta en el proyecto a las escuelas particulares que sólo podrían establecerse sujetándose a la vigilancia del Gobierno; se agregaba que “ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio.”; y además “la enseñanza primaria sería obligatoria para todos los mexicanos”.

En brillante y encendido discurso, el diputado Francisco J. Múgica señaló la solemnidad del momento en que se establecían los fundamentos de la formación de los mexicanos; señaló al clero católico como el enemigo más funesto y perverso de la patria, inculcador de odio a las ideas democráticas y de los principios de equidad, igualdad y fraternidad predicados originalmente por Jesucristo; acusó al clero de perpetrar ideas antirrevolucionarias en el presente momento, dentro y fuera de México.

El diputado Rojas comparó la libertad religiosa alcanzada en los países anglosajones con la sujeción de las conciencias al dogma católico en los países latinos; aunque entendía la posición jacobina de muchos diputados, la lamentó y señaló que podía llevar a una nueva contienda dado el catolicismo profesado por la masa de nuestra población.

El diputado Alfonso Cravioto manifestó que su pensamiento es liberal pero combatió el proyecto; ubicó la libertad de enseñanza como derivado de la libertad de pensar y de manifestar el pensamiento a la cual señaló como la más intocable, intangible, amplia, fecunda y trascendental de las libertades humanas; manifestó que el niño recibe la educación del ejemplo de sus mayores; la educación se da en el hogar; eso explica resultados contradictorios: Benito Juárez fue educado por frailes mientras que los científicos y gran parte de los directivos del cuartelazo de mil novecientos trece recibieron su formación en la Escuela Nacional Preparatoria, positivista, de Gabino Barreda; añadió que se dice que la libertad religiosa divide al México liberal y al conservador, el México progresista y el México reaccionario pero ¿qué libertad no produce resultados aparentes?; las libertades permiten criterios opuestos y no por ello hay que destruirlas. Concluyó Cravioto expresando que el problema de México es fundamentalmente educativo; para México el progreso consiste en escuelas, esparcir la instrucción pero sin hollar libertades.

El diputado Jesús López Lira argumentó que la libertad no es un derecho absoluto sino que tiene taxativas en función de derechos de terceros; la libertad de enseñanza es precisamente para enseñar pero respetando la consciencia del niño y no imponiéndole dogmas ni errores;

atacó enfáticamente la actitud dogmática y proselitista del clero como atentatorio a la libertad.

El diputado José Natividad Macías cuestionó el dictamen de la Comisión señalando que la misma había propuesto el artículo 1º en el que asentó que en la República Mexicana todo individuo gozaría de las garantías que otorgara la Constitución, y, sin embargo, lo hacía al negar la libertad de enseñanza; que por lo demás había que considerar el fenómeno social que en el fondo de todo mexicano existe el sentimiento católico y las costumbres de los pueblos no se cambian de la noche a la mañana.

La discusión continuó en la decimotercera sesión ordinaria el 14 de diciembre. El diputado Pedro Chapa expresó que el proyecto coartaba los más elementales derechos del hombre: el de enseñar y el de aprender lo que se desee. Consideró que la propuesta de la Comisión de imponer la enseñanza laica en las escuelas particulares y clausurar de golpe las sostenidas por corporaciones religiosas era un atentado a la libertad de enseñanza. Los diputados Román Rosas y Reyes y Celestino Pérez se manifestaron a favor de la propuesta proyecto de la Comisión.

El diputado Palavicini afirmó que no se discutía la nefasta influencia del clero, en lo que había acuerdo general, sino en si se había de dejar libertades o mutilarlas en el capítulo consagrado a ellas; se manifestó en contra de la exclusión de los miembros de las congregaciones religiosas en lo individual de la educación por ser atentatorio a las libertades.

En la vigésima quinta sesión ordinaria, efectuada el 16 de diciembre de 1916, la Comisión presentó un nuevo dictamen para un nuevo artículo insistiendo en las prohibiciones a las corporaciones religiosas y ministros para establecer y dirigir escuelas primarias, omitiendo la prohibición individual de impartir enseñanza que contenía su texto originalmente presentado. Los diputados Alonso Romero y Truchuelo se agregaron a la defensa del proyecto.

Después de acalorada sesión en que prácticamente se repitieron los argumentos anteriores, se aprobó finalmente (99 contra 58) el siguiente texto:

“Artículo 3º.- La Enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares”.

“Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”.

“Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial”.

“En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”.

No se prohibió la libertad de los miembros de las congregaciones religiosas, en lo individual, de enseñar.

c) Artículos 5º y 123: Los derechos del trabajador. La elevación a rango constitucional de los derechos del trabajador como individuo y como “clase” fue no sólo una de las grandes conquistas de la Revolución constitucionalista sino también una aportación conceptual de la Constitución de 1917 al Derecho Universal, un mérito indiscutible de la labor del Congreso Constituyente.

En el mensaje del Primer Jefe al Congreso Constituyente se destacó que se atendía con reformas la reclamación nacional de atención a los problemas sociales. Sin embargo, en el texto del proyecto de Constitución no figuraba ningún artículo referido a estas materias específicas.

El artículo 5º del proyecto modificado fue presentado por la Comisión en la decimoséptima sesión ordinaria el 19 de diciembre. Establecía la libertad de trabajo; la obligación de prestar determinados servicios públicos en los términos establecidos por las leyes respectivas (el de las armas, los de jurado, los cargos de elección popular y las funciones electorales);

la prohibición de celebrar contratos, pactos o convenios que tengan por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso; el no reconocimiento de órdenes monásticas así como la prohibición de su establecimiento y la inadmisibilidad de convenios por los que el hombre pacte su prescripción o destierro o renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El artículo en general era el mismo de la Constitución de 1857, reformado en 1889 y añadido de la prohibición de la renuncia a ejercer determinadas actividades, que la Comisión fundó en el rechazo al monopolio y del interés social en abrir campo a la competencia; se establecía un límite temporal al contrato de trabajo y la prohibición de que éste se extendiera a la pérdida o menoscabo de derechos políticos y civiles. Las disposiciones sobre jornada máxima, jornadas nocturnas y descanso fueron aportaciones de la Comisión —añadidas al texto propuesto por el Primer Jefe— donde se perfilaba ya la disposición del Congreso de dejar en la Carta Magna principios básicos de protección laboral.

En la misma sesión, un grupo de diputados solicitó se retirara el dictamen por haberse sometido a la Comisión algunas modificaciones al citado artículo. Anteriormente se había presentado la iniciativa de los diputados veracruzanos: Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio Góngora que proponían el establecimiento de diversas prestaciones laborales.

La Comisión presentó un nuevo dictamen en la vigesimotercera sesión el 26 de diciembre. Abrió la discusión el diputado Fernando Lizardi: La ley, expresó, garantiza en el artículo 4° la libertad de trabajar y en el 5° que a nadie se ha de obligar a trabajar contra su voluntad; sobre el último párrafo del artículo referente a la jornada máxima de ocho horas, a la prohibición del trabajo nocturno para las mujeres y los niños y al descanso semanario “le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo” ya que los artículos 4° y 5° se referían a la libertad de trabajo; aceptó tales normas como un conjunto de buenos deseos que encontrarían un lugar muy adecuado en el artículo 73 del proyecto como señalamiento de “bases generales” al Congreso para legis-

lar sobre la materia. El problema señalado por Lizardi era de técnica constitucional respecto a la ubicación de las disposiciones. Pero la pintoresca metáfora de las “pistolas” del Santo Cristo apasionó el debate.

Cayetano Andrade manifestó que la Constitución debía responder a los principios generales de la Revolución constitucionalista, que no fue meramente política como la de Ayutla o la maderista, sino eminentemente social; uno de los grandes problemas era precisamente la política social obrera; por ello convenía incluir en el artículo la limitación a las horas de trabajo.

Heriberto Jara expresó que los jurisconsultos probablemente encontrarían hasta ridícula la propuesta de consignar en una Constitución la jornada máxima de trabajo; para ellos sería materia de leyes secundarias; pero precisamente fue esa teoría la que evitó la elaboración de tal normatividad y que la Constitución de 1857 hubiera resultado según lo manifestaron los “científicos” de la era porfiriana: “Un traje de luces para el pueblo mexicano”; la jornada máxima de ocho horas garantizaba la libertad del individuo, sus energías y su vida; y lo liberaba de sus explotadores; la experiencia venía demostrando que los legisladores no se preocupaban con la atención requerida del problema económico, quedando éste relegado hasta el olvido; la libertad misma no podía estar garantizada si no estaba resuelto el problema económico. Por tanto, concluyó, los derechos sociales están en el terreno constitucional.

Los diputados: Héctor Victoria, Froylán Manjarrez, David Pastrana, Porfirio del Castillo, Luis Fernández Martínez, Luis G. Monzón y Carlos Gracida propusieron la inscripción en el artículo de las bases para una legislación laboral. El diputado Dionisio Zavala señaló la participación de los obreros en la Revolución y la necesidad del reconocimiento de sus derechos. El diputado por Coahuila, Jorge Von Versen, pidió a la Comisión no tener miedo a que el artículo pareciera un “Santo Cristo con pistolas” porque si era preciso para garantizar las libertades del pueblo podría tener “polainas y un rifle 30-30”. El diputado Fernández Martínez remató “... si Cristo hubiera llevado pistolas cuando lo llevaron al Calvario, no hubiera sido asesinado”.

Los debates de la sesión del 26 de diciembre dejaron claros varios puntos: necesidad de tratar con amplitud el problema del trabajo, insuficiencia del artículo 5° del proyecto modificado por el dictamen, establecimiento de bases legislativas con alcance detallado de los derechos obreros y conveniencia de dedicar todo un título de la Constitución al señalado propósito.

Al día siguiente de esta memorable reunión continuó el debate donde se habló de las organizaciones obreras, de los sindicatos y de las huelgas; de la necesidad de un salario remunerador y que la justa retribución del trabajador fuera aquélla que se basara en el beneficio obtenido por el capitalista.

El tercer día de debates, el 28 de diciembre, se inició con un discurso de Alfonso Cravioto que manifestó su aprobación a establecer las bases reglamentarias contenidas en el texto del artículo 5° propuesto, pero consideró conveniente tratar la cuestión obrera en un artículo especial para mayor garantía de los derechos que trataban de establecerse y para mayor seguridad de los trabajadores; se pronunció por un artículo especial que sería el más glorioso del Constituyente, pues así como Francia después de su revolución tuvo el honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, la Revolución mexicana tendría el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una constitución los sagrados derechos de los obreros.

Terminó haciendo profesión de fe de los diputados del grupo Renovador: los renovadores votarían por el artículo 5° “aunque al Cristo le pongamos las pistolas a que se refería el Lizardi, aunque le pongamos las polainas y el 30-30 a que se refería el Von Vassen y aunque lo completamos con las cananas y el paliacate revolucionario, aunque profanemos la figura del divino nazareno no haciéndolo ya un símbolo de redención, sino un símbolo de revolución con tal de que este Congreso Constituyente haga algo práctico y efectivo en beneficio del obrero...”. Palabras proféticas.

Fue entonces cuando el diputado José Natividad Macías informó a la asamblea que desde antes del triunfo de la Revolución constitucionalista,

Venustiano Carranza había encargado al licenciado Luis Manuel Rojas y al propio Macías la elaboración de proyectos de leyes protectoras del trabajo; que inclusive comisionó al propio Macías a Estados Unidos a fin de estudiar las leyes laborales de aquel país. Presentó el proyecto resultante a la asamblea leyendo los principales artículos, señalando que las disposiciones de ese proyecto de ley laboral tenían mayor alcance que los de la legislación norteamericana, inglesa y belga: definición del trabajo, elementos constitutivos del contrato de trabajo, derecho a habitaciones higiénicas, artículos de primera necesidad; jornada legal máxima y descanso obligatorio, salario suficiente, juntas de conciliación y arbitraje con representantes patronales y obreros, derecho de huelga, formación de sindicatos, contratos colectivos del trabajo. Propuso se entregara el proyecto al diputado Pastor Rouaix, poblano, ingeniero y Secretario de Fomento —con licencia— como la persona más apropiada para, con otros diputados, proponer a la asamblea bases generales amplias para una legislación sobre el trabajo.

A continuación, el diputado Francisco J. Múgica celebró la presentación de un proyecto radical en materia laboral por el Primer Jefe, dio contestación a varias de las objeciones hechas pero insistió en que las adiciones quedaran en el artículo 5°.

El diputado Gersayn Ugarte se pronunció a favor de todos los argumentos en el sentido de que los principios que el Constituyente estableciera en materia obrera fueran tan claros, precisos y terminantes que cualquier Congreso futuro quedase obligado a hacer las leyes con tales bases. El diputado Froylán Manjarrez insistió en la propuesta de un capítulo especial tan amplio como fuera necesario. Los diputados Rafael de los Ríos, Rafael Ochoa y J.M. Rodríguez presentaron una moción suspensiva proponiendo no se votara el artículo 5° mientras no se formara el capítulo de las bases del problema obrero.

La Comisión manifestó su conformidad para retirar el dictamen y la asamblea aprobó la proposición. Tácitamente quedaron designados los comisionados para elaborar las bases, el diputado Pastor Rouaix, el diputado José Natividad Macías, los diputados que habían expuesto sus ideas y los demás que quisiesen colaborar en la tarea.

Según testimonio del propio Rouaix, que lo expresó mucho más tarde, la organización de la comisión *ad hoc* fue totalmente informal; no hubo acuerdo expreso sobre sus componentes aunque se consideró apropiado que el mismo Rouaix asumiera la tarea; no se levantó acta de las reuniones ni se tomaron notas, pero sí se tuvo la virtud de recoger todas las aportaciones y de dar con claridad expresión a los puntos de vista manifestados. Quedaron en el artículo 5° aquellos principios que correspondían exclusivamente a las garantías individuales sin mezclar en él los derechos propiamente del gremio obrero. Se propuso un nuevo artículo —el futuro 123— dando las bases legislativas sobre el trabajo en una forma amplísima.

El 13 de enero de 1917 fue presentado y leído el proyecto y turnado a la Primera Comisión de Constitución que produjo y presentó dictamen el 23 de enero aceptando casi en su totalidad el proyecto de los diputados encabezados por Rouaix y Macías, haciéndole ajustes, precisiones y añadidos pertinentes y agregando dos preceptos aún más radicales: la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa y la obligación impuesta a éstas de proporcionar habitaciones higiénicas, cuando las fábricas quedaran dentro de las ciudades.

El mismo 23 de enero la asamblea, entusiasmada, dispensó los trámites que imponía el reglamento y desde luego se puso a discusión el dictamen. El artículo 5° quedó aprobado en los términos propuestos por el grupo Rouaix-Macías. Se pasó enseguida a discutir lo que habría de ser el Título VI de la Constitución: “Del Trabajo y de la Previsión Social”. La aprobación final de los artículos fue unánime y las garantías del trabajador en lo individual y de la clase obrera entraron así al constitucionalismo universal.

El artículo 123 estableció las bases sobre las cuales habrían de legislar el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales:

1°. Derechos individuales del trabajador: jornada máxima delimitada a ocho horas diurnas y en el caso de jornadas nocturnas a siete horas; prohibición de labores insalubres para mujeres y jóvenes; jornada máxima de seis horas para los menores; un día de

descanso semanal obligatorio; protección a trabajadoras embarazadas y post-parto; salario mínimo suficiente, íntegro y pagado en efectivo; igual salario a igual trabajo; pago del trabajo extraordinario; indemnización por despido injustificado y por accidentes de trabajo; responsabilidad del patrón de proporcionar seguridad e higiene en el trabajo y viviendas adecuadas.

2°. Derechos colectivos: derecho de asociación de trabajadores y patronos, así como a huelgas y paros.

3°. Justicia laboral en Juntas de Conciliación y Arbitraje integradas por un número igual de representantes de patronos, obreros y Gobierno.

4°. Protección del trabajador en la celebración de los contratos de trabajo obligando que el contenido de éstos respetara los derechos establecidos declarados como irrenunciables.

5°. Imperativos programáticos: determinación en las leyes de un patrimonio de familia inembargable; establecimiento de cajas de seguros y constitución de cooperativas para construcción de vivienda.

Pronto, las constituciones de otros países —la Unión Soviética, la República Alemana y la República Española— seguirían el derrotero trazado por el Congreso Constituyente de Querétaro. Los derechos sociales se elevaron a rango constitucional.

d) El Artículo 27: Propiedad Nacional y Función Social de la misma, Reforma Agraria; nueva concepción del Estado. La otra gran aportación del Constituyente de Querétaro al constitucionalismo universal fue el establecimiento de limitaciones a la propiedad en función del interés público a fin de sustentar la reforma agraria que estaba emprendiéndose ya en algunas partes y en forma desordenada, reconociendo derechos a la

tierra; el régimen de propiedad nacional de tierras, aguas y subsuelo. Llama la atención que, en relación a esta trascendental materia, no se registraron debates de importancia consignados en el *Diario de los Debates*. He aquí la razón:

El proyecto del Primer Jefe del artículo 27 no atacaba el régimen de propiedad de la tierra, en un país que acababa de sufrir una revolución en gran parte apoyada por los trabajadores agrícolas que vivían en condiciones atroces. Era indudable la demanda agraria que había tomado cuerpo de acción con la ya mencionada Ley del 6 de enero y otras que fueron promulgadas a nivel estatal por los gobernadores constitucionales antes del triunfo de la revolución.

La concepción del proyecto del Primer Jefe era liberal y en este aspecto garantizaba la propiedad como un derecho exclusivamente individual con las solas limitaciones a los bienes de la Iglesia ordenadas por las Leyes de Reforma y que obedecían ellas mismas a la concepción liberal, en lo político, al afirmar la exclusividad del poder del Estado y en lo económico al poner en circulación bienes no utilizados favoreciendo la creación de la pequeña propiedad agropecuaria; además, revisar las adquisiciones fraudulentas realizadas al amparo de las leyes.

Se dio la protección a la propiedad y la limitación consistente en expropiación, siempre fundada en utilidad pública y mediante indemnización; el Primer Jefe afirmó en su presentación al Congreso: “Esta facultad es, a juicio del Gobierno a mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las necesidades públicas lo exijan”.

En general, el artículo propuesto no satisfizo a los diputados y el debate se fue posponiendo; algunos diputados presentaron iniciativas sobre puntos aislados. Nuevamente, el diputado Pastor Rouaix, con las simpatías de la asamblea tomó la iniciativa de formar una comisión ad hoc con los diputados José Natividad Macías, Rafael de los Ríos y José I. Lugo; se invitó a unirse a los trabajos al principal estudioso de los problemas de México, Andrés Molina Enríquez, cuya obra, *Los grandes pro-*

blemas nacionales presentaba una exposición completa de las deficiencias de la economía nacional y en particular una dramática denuncia de la inequitativa distribución de la tierra en el país.

De nuevo, señaló con posterioridad Rouaix en el capítulo v de su libro *Génesis de los artículos 27 y 123*, se trabajó de modo informal, sin que se levantara actas o siquiera se tomaran notas, elaborándose el proyecto por el pequeño grupo pero haciendo consultas informales y manteniéndose abierto a todos los miembros del Congreso que manifestaron interés en colaborar.

Dice Rouaix que

el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el que en la legislación mexicana quedó establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la Sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.

De ahí las declaraciones de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada; el principio complementario de que la nación tendría en todo tiempo el derecho de imponer a esa propiedad privada las modalidades que dictara el interés público para 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 el propósito de afirmar el alcance de estos principios:

1º. Se sentó con claridad el fraccionamiento de los latifundios y la declaratoria de utilidad pública para la adquisición de la propiedad privada necesaria a tal fin. Para el caso de la expropiación por utili-

dad pública se estableció que la indemnización no sería previa sino “mediante” a fin de dar agilidad a la solución del problema.

2°. Sentadas tales bases, se estableció que sólo los mexicanos por nacimiento y las sociedades mexicanas tendrían amplio derecho para adquirir el dominio directo de las tierras y aguas y la explotación de los recursos naturales; los extranjeros, para obtener igual capacidad deberían hacer expresa renuncia ante la Secretaría de Relaciones de su calidad de tales en todo a lo que a tales bienes se refiriera. En ningún caso los extranjeros podrían adquirir en propiedad tierras y aguas en las fronteras y costas de la República.

3°. Se fue a la raíz misma del latifundio. Los constituyentes de 1857 en su afán de acabar con la propiedad de bienes de manos muertas, establecieron en su artículo 27 que ninguna corporación civil o eclesiástica tendría capacidad legal para adquirir en propiedad o administración bienes raíces; la Ley de Desamortización del 25 de junio de 1856 acabó con los terrenos comunales obligando a su parcelación y venta que se realizó en beneficio de los hacendados, por ello:

a) Se elevaron a rango constitucional los principios de la ley de 6 de enero de 1915 declarando la nulidad de los actos que hubieran privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existieran todavía en estado comunal, desde la ley de 25 de junio de 1856; se procedería a la restitución respectiva.

b) Las corporaciones que hubieran conservado sus tierras o se les hubieran restituido tendrían el derecho a disfrutarlas mientras se expedían las leyes para su repartición entre sus miembros.

c) Se reiteró que las iglesias de cualquier credo religioso no podrían poseer en propiedad ni administrar bienes raíces y capitales impuestos sobre ellos; los inmuebles dedicados a administración, propaganda o enseñanza a un culto religioso pasaban a ser propiedad de la nación.

d) Se permitió a las instituciones de beneficencia pública o privada para tener y administrar capitales sobre bienes raíces, sin que pudieran tener en propiedad o en posesión más bienes de los indispensables para sus fines directos, ordenándose además que dichas instituciones no podrían estar bajo el patronato, administración o vigilancia de corporaciones religiosas ni ministros de los cultos.

e) Se limitó la capacidad de las sociedades anónimas para poseer y administrar fincas rústicas únicamente a la posesión y administración de los terrenos estrictamente necesarios para el establecimiento y servicio de los fines que legalmente cumplieran.

f) Se autorizó a los bancos para tener capitales impuestos sobre propiedades rústicas o urbanas; pero no tendrían en propiedad o en posesión más bienes raíces que los indispensables para su objeto directo.

g) Fuera de las asociaciones de beneficencias, comunidades agrarias, sociedades anónimas y bancos, ninguna otra corporación civil podría tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución; los estados, territorios, el Distrito Federal y los municipios tendrían plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

4°. Se reivindicó para la nación la propiedad sobre todos los minerales y substancias del subsuelo, distintos de los componentes de las tierras, incluyendo el carbón de piedra, el petróleo y los carburos de hidrógeno; se hizo constar el carácter inalienable e imprescriptible de tal derecho y se previó la concesión de la explotación del subsuelo a particulares y sociedades mexicanas mediante concesiones administrativas del gobierno federal sujetas a las condiciones que fijaran las leyes.

El artículo recuperaba el subsuelo y sus riquezas como propiedad de la nación. Durante la Colonia dicha propiedad era exclusiva de la Corona. Al independizarse México, se adquirió ese derecho; incluso, al reconocer la soberanía de México la transmisión fue aceptada por la Corona española el 28 de septiembre de 1836, en que todos los derechos de la Corona pasaban al patrimonio de la nación, lo que tuvo validez para el derecho internacional. Sorpresivamente, el Código de Minería de 1884 estableció un régimen contrario a la tradición mexicana legando tal derecho al propietario del suelo en los terrenos conteniendo carbón de piedra y petróleo subterráneos. La Ley Mexicana del Petróleo del 14 de diciembre de 1901 reconoció tal derecho para explotar el contenido del subsuelo sin necesidad de denuncios ni concesiones. Así se abrió la puerta a las empresas extranjeras. El artículo 27 recuperaba la tradición mexicana e iniciaba la lucha por la nacionalización del recurso.

5°. Se estableció el dominio directo de las aguas marítimas y de las interiores, elevando a rango constitucional la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 1902; se hizo así con el propósito de completar la lista de las propiedades que constituían el dominio directo de la nación. La iniciativa fue presentada el 25 de enero a la consideración del Congreso, pasando sin más trámite a la Primera Comisión de Constitución que elaboró el dictamen respectivo en la sexagésima sexta y última sesión ordinaria, el 27

de enero. Leído el dictamen fue aprobado. A moción de varios diputados se constituyó el Congreso en sesión permanente, levantándose la ordinaria. La permanente se desarrolló los días 29, 30 y 31 de enero.

La Comisión hizo cambios de párrafos pero dejó vigente la esencia del texto. Propuso la fórmula de que la nación tiene el derecho de “imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público”; se confirmó constitucionalmente el principio que contenía la ley del 6 de enero sobre el derecho que se daba a los núcleos de población para recibir tierras cuando carecieran de ellas, respetando siempre la pequeña propiedad, al hacer las dotaciones; se declaró a la propia ley de 6 de enero como parte integrante de los preceptos constitucionales; se extendió el derecho de los pueblos que reclamaban tierras para que, en el caso de que no fuera procedente concederlas en restitución, las recibieran por dotación; se propusieron adiciones para conseguir el fraccionamiento de los latifundios a través de medidas que habrían de tomar el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados en su próximo período de sesiones; por último, se declararon revisables los contratos y concesiones hechas por los gobiernos desde 1876 cuando hubieren traído el acaparamiento de tierras y riquezas naturales por un individuo o sociedad y se facultó al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando implicaran perjuicios graves para el interés público. El artículo 27 fue finalmente votado a las tres y media de la mañana del 30 de enero de 1917, siendo aprobado por unanimidad de 150 votos.

El Estado, representante de la nación, dejaba su carácter liberal, pasivo, simple vigilante del desarrollo libre de las fuerzas económicas, y adquiriría una clara responsabilidad social; más adelante se acuñó en Europa el término “estado de bienestar” cuando las aportaciones sociales de la Constitución de 1917 se fueron generalizando.

El artículo 28 establecería la libertad de competencia pero sujeta al beneficio social.

e) *El artículo 28: El Banco de Emisión Único y las asociaciones de productores.* El dictamen sobre el artículo 28 se presentó en la sesión del 16 de enero. La discusión se centró en dos temas: el Banco de emisión único y la excepción a las asociaciones de productores de ser consideradas monopolios en defensa de las fluctuaciones de precios en el mercado.

El diputado Heriberto Jara apoyó el dictamen y señaló la necesidad de establecer un banco de emisión en vista del “desbarajuste” que había predominado en la organización y funcionamiento de los bancos, así como en la necesidad de crear confianza en el papel moneda. El diputado Palavicini atacó el dictamen en lo relativo a la protección a las asociaciones de productores en virtud de las experiencias negativas ocurridas en Tabasco, en que se perjudicó a los pequeños productores y los beneficios quedaron en los compradores de la cosecha para su venta al público.

Dado que varios diputados manifestaron que no tenían conocimiento suficiente en “economía política” y por tanto entender la temática del dictamen se solicitó al diputado potosino, Rafael Nieto, encargo del Despacho de Hacienda en el gobierno provisional, proporcionara una explicación. Lo hizo con amplitud y contestó las preguntas que se le formularon; explicó que el banco puede constituirse con capital privado, pero siempre bajo control del Estado.

El diputado Múgica defendió la posición del dictamen de excluir de naturaleza de monopolios a las asociaciones de productores que se protegen de las variaciones de precios en el mercado constituyendo fondos financieros o inventarios de productos para sortear las bajas de precios, sobre todo internacionales y aprovechar los aumentos. El diputado Luis Espinoza explicó la naturaleza los bancos de emisión tanto con capital del Estado como privado y demostró su conveniencia. Sostuvo la conveniencia de las asociaciones de productores y señaló en contra del criterio de Palavicini, su conveniencia y el ejemplo de estar funcionando en Yucatán a través de una entidad Reguladora del mercado del henequén como intermediaria entre el productor y el consumidor.

El diputado Enrique Recio, electo por Yucatán proporcionó detalles del financiamiento y acreditó el éxito de la Reguladora del precio del

henequén para protegerse del mercado internacional donde las fluctuaciones son aprovechadas por intereses extranjeros; el mismo precio se dio para productores grandes y pequeños.

El diputado Lizardi aclara que no se opone a la creación del Banco único sino a su ubicación en el artículo 28, debiendo ser colocado en el correspondiente a la legislación federal. El diputado Van Versen en su pintoresco estilo manifiesta que las asociaciones han fracasado en Sonora y en la Laguna donde los bajos precios obtenidos por los productores hacen que estos afirmen que mejor se hubiera llevado Villa el algodón. En medio del desorden en la asamblea, el texto del artículo 28 fue aprobado. Por consiguiente entraron a nivel constitucional el Banco de Emisión único y la excepción de las asociaciones de productores de ser considerados monopolios.

La libre competencia quedó sujeta en los ámbitos respectivos a decisiones estatales. Se limitó en este aspecto el concepto de libre empresa del Estado liberal y se abrió el camino para sujetarla al interés social.

f) *Municipio Libre.* En la 59 Sesión Ordinaria, se presentó el artículo 115 por parte de la Segunda Comisión de Constitución. La disposición imponía al Municipio Libre como la base de la división territorial y de la administración político y administrativa de los estados; entregaba la administración del municipio a un ayuntamiento de elección popular directa; prohibía autoridades intermedias entre las mencionadas y los gobiernos de los estados; investía de personalidad jurídica a los municipios para todos los efectos legales y otorgaba el mando de la fuerza pública municipal al Ejecutivo Federal y a los gobernadores de los estados en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Sobre estos aspectos no hubo cuestionamientos y pasaron a formar parte del artículo definitivo.

Estas disposiciones, en sí mismas, representaban un avance en el abandono normativo que había sufrido el gobierno comunitario; pero faltaba considerar su necesario régimen económico.

El debate se centró en torno a las redacciones siguientes:

- “Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la legislatura local”.
- “Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio”.
- “Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley”.

El diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión, sostuvo que no se concibe la libertad política si la libertad económica no está asegurada; que hasta ahora los municipios habían sido tributarios de los estados y de las contribuciones impuestas por éstos; así, la sanción de los presupuestos queda a voluntad de los respectivos estados

El diputado Martínez de Escobar manifestó, respecto del primer principio, que se dejaba al completo arbitrio de la legislatura estatal la dotación de contribuciones municipales; por otra parte, que el municipio debería recaudar los impuestos meramente municipales; los impuestos estatales deberían recaudarlos los propios estados. Respecto al segundo expresó su oposición a que los Ejecutivos pudieran nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio, pues esto significaría la subordinación, la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio. Por lo que se refiere al tercer principio cuestionó que, en caso de suscitarse el conflicto hacendario referido, debería resolverse por el tribunal superior del Estado respectivo por ser materia de soberanía estatal.

El diputado José Álvarez hizo, respecto a los comentarios anteriores, el importante señalamiento de que los municipios habrían de sujetarse

en todo a las leyes dictadas por las legislaturas de los estados, porque “los municipios no son repúblicas”; sugirió que se señalase un porcentaje fijo y obligatorio de participación que los municipios entregaran al Estado. Manifestó, respecto a las observaciones hechas por Martínez de Escobar al segundo principio, que establecer dos sistemas de recaudación sería un embrollo para los causantes y se generarían mayores gastos; de ahí la utilidad de los inspectores para que vigilaran y dieran cuenta a la Legislatura. Respecto al tercer punto, manifestó que en el caso de que la legislatura estatal hubiere señalado al municipio una cantidad insuficiente para sus gastos, parecía muy sensato excluir la decisión final de la autoridad estatal que sería parcial a la Legislatura y mejor dejarla a la imparcialidad de la nacional.

Los diputados José J. Reynoso y Manuel Cepeda Medrano defendieron la doble recaudación. El diputado Hilario Medina vio con toda claridad el fondo del problema: la única y verdadera libertad municipal estaba en el manejo libre de los fondos con que deba contar el municipio; ello exigía darle su hacienda propia porque desde el momento en que tuviera un tutor, federación o estado, el municipio dejaría de subsistir; ¿de qué ramos, de qué capítulos se formaría esta hacienda municipal? hay diversos tipos de contribuciones que podrían clasificarse como estatales y otras como municipales; el municipio recaudaría sólo las que fueran propias; la vigilancia del gobierno del estado era indispensable, dada la inexperiencia del municipio, en los primeros años y que el estado, como parte interesada en los impuestos, tiene el derecho de vigilar su recaudación.

Defendida por Medina la intervención de la Suprema Corte fue, en general, rechazada por ser una indebida intervención federal en los estados y por carecer el máximo órgano judicial de conocimientos fiscales. Continuó el debate en la sexagésima sesión ordinaria celebrada el 24 de enero. El diputado Lizardi manifestó que, según su apreciación, había acuerdo de la asamblea en que cada hacienda municipal se administrara libremente, pero en lo que es lo que aquélla comprendía: Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale

la Legislatura local, pero no “todos” los impuestos sino sólo aquéllos que cada estado considere de acuerdo con su circunstancia delegar a la hacienda municipal

El diputado Esteban Calderón señaló lo difícil, desde el punto de vista técnico, que es manejar los asuntos hacendarios que requieren una preparación especial, difícil de encontrar en los integrantes de los ayuntamientos; el campo económico pertenece a la soberanía de cada estado; señaló la necesidad de distinguir lo propio del estado y lo conveniente a sus municipios.

El diputado Hilario Medina reiteró los puntos de vista de la Comisión, sustentada en el principio de que los municipios recogieran todas las rentas y que fuera el municipio el que contribuyera a los gastos del estado. El diputado Jara cuestionó el argumento anterior manifestando que los ayuntamientos serían “legislaturas en pequeño” y que tendrían facultad de disponer las rentas del estado.

Después de algunas intervenciones sin trascendencia se reservó la disposición para su votación. La fracción se puso a votación en la 62a. Sesión Ordinaria siendo desechada por 110 votos en contra y 35 a favor. De nueva cuenta, la Comisión presentó un texto en que trató de recoger los criterios expresados. Esto ocurrió en la sexagésima sexta sesión ordinaria, que resultó ser la última:

II. Los municipios tendrán el libre manejo a su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:

1°. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

2°. Una suma que el estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3°. Los ingresos que el estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del estado, conocerá de dicho conflicto la Legislatura respectiva, quien oír al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la Legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

Si el conflicto fuere entre la Legislatura y el municipio conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior. En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad. Junto a esta propuesta, la mejor hasta entonces presentada, los diputados Jara y Medina formularon un voto particular en que excluían la relación de los renglones de la hacienda municipal, que constituían un acierto de la Comisión. El texto decía:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y los municipios serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.

Se acordó su discusión para el día siguiente. Al finalizar la sesión el Congreso tomó el acuerdo de constituirse en sesión permanente. Apremiados por el tiempo y fatigados por la tarea desarrollada, los diputados debatieron brevemente las dos últimas propuestas. Tocó al diputado

Ugarte hacer la síntesis final. Señaló que había que conciliar la independencia económica del municipio pero que no podía este propósito traducirse en plena autonomía. Finalmente propuso: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades”. La disposición fue aprobada por 88 votos contra 62 quedando excluida la composición de la hacienda municipal que con singular tino se había propuesto.

g) Relaciones Iglesia-Estado. El artículo 129 del proyecto establecía: Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes.

El Estado y la Iglesia son independientes entre sí. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.

El matrimonio es un contrato civil. Éste y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas le atribuyen. La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

El artículo se turnó a la Segunda Comisión Dictaminadora. Dentro de esta estuvo presente la actitud anti-maderista de la Iglesia católica y la ayuda que prestó a Victoriano Huerta. El dictamen de la Comisión expresó:

Una nueva corriente de ideas trae ahora el artículo 129, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma, que parece se sintieron satisfechas de sacudir el yugo que hasta allí habían soportado los poderes públicos, sino a establecer marcadamente la supremacía del Poder Civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública. Por tal motivo desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes

entre sí, porque esto fue reconocer, por las Leyes de Reforma, la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser, y se le sustituye por la simple negativa de tal personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que ante el Estado no tengan carácter colectivo. La ley respeta la creencia en el individuo y las prácticas que esa creencia le impone; pero la colectividad religiosa, como persona moral, desaparece de nuestro régimen legal. De este modo, sin lesionar la libertad de conciencia, se evita el peligro de esa personalidad moral, que sintiéndose fuerte por la unión que la misma ley reconocería, pudiera surgir siendo otro peligro para las instituciones. Se ha procurado suprimir de un modo absoluto el ejercicio del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación, a fin de que los referidos ministros no puedan hacer del poder moral de la creencia el apoyo de una tendencia política determinada. A esto obedecen las prohibiciones y restricciones sobre manifestación de ideas, voto y demás, así como también la referente a las publicaciones periódicas religiosas o simplemente de tendencias marcadas a favor de determinada creencia religiosa, y la relativa a la formación de partidos políticos con denominación religiosa. Con el fin de prevenir el peligro de la acumulación de bienes raíces en poder de los ministros de los cultos, se establecen incapacidad y restricciones al derecho de heredar los ministerios de los cultos. Por razones que son obvias se prescribe que las infracciones sobre cultos no sean vistas en jurado, pues saliendo éste de la masa social, lo más probable es que el jurado, en su mayoría participará de las creencias del ministro a quien se juzga, y que no se aplicará debidamente la ley...

Hasta aquí la Comisión.

Hubo la votación del dictamen sin modificaciones. El sentimiento anticlerical expresado en las frases usadas en las pocas intervenciones que hubo fue manifiesto. Algunas de ellas llaman la atención por la serie interminable de resentimientos y denuestos expresados con enconada

pasión. Finalmente, la personalidad jurídica de la Iglesia fue negada por el Constituyente.

El artículo 129 se aprobó de acuerdo con el dictamen de la Comisión en la sesión del 29 de enero. Pasó a ser el 130 de la Constitución: competencia exclusiva de las autoridades federales en materia religiosa; prohibición al Congreso de dictar leyes estableciendo o prohibiendo alguna religión; competencia de las autoridades civiles en actos de tal naturaleza; promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones como actos vinculantes de la voluntad; negación de personalidad jurídica a las iglesias; sujeción de los sacerdotes a la ley de profesiones; competencia a las legislaturas locales para determinar el número de sacerdotes en cada estado; exigencia de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ejercer el sacerdocio; prohibición a los sacerdotes de hacer crítica a las leyes fundamentales así como a las actividades públicas; negación a los sacerdotes del voto activo y pasivo y del derecho de asociación con fines políticos; invalidez de los estudios hechos en seminarios del clero; abstención de tratar asuntos políticos en publicaciones religiosas; prohibición de reuniones políticas dentro de los templos; incapacidad de los sacerdotes para heredar a menos que el *de cuius* sea un pariente dentro del cuarto grado.

h) Aportaciones finales. Hubo disposiciones del proyecto del Primer Jefe, que significaron importantes reformas a la Constitución de 1857 y que pasaron al texto de 1917 con la aprobación del Congreso Constituyente:

a) Derechos humanos: El artículo 14 establece la “garantía de legalidad”: el principio de irretroactividad de la ley en su aplicación; la prohibición de actos privativos de derechos, la exigencia en tales casos de previo juicio ante los tribunales previamente establecidos y cumpliendo las formalidades esenciales del procedimiento, la exacta aplicación de la ley penal y la conformidad de las sentencias civiles con la ley.

El artículo 16 extiende el ámbito de la garantía de legalidad: las órdenes de arresto sólo pueden ser expedidas por la autoridad

judicial y condicionadas a hechos presuntamente delictivos, limitación en estos casos sólo por urgencia de la intervención de las autoridades administrativas; procedimientos estrictos para la realización de cateos y visitas domiciliarias.

En los artículos 17 al 21 se limita la prisión preventiva a delitos que merezcan pena corporal, se establecen los requisitos del auto de formal prisión, se completan los derechos del acusado y se eleva a rango constitucional el Ministerio Público como único titular de la acción penal.

b) Protección de los derechos: Se expresan con detalle las condiciones de precedencia del juicio de amparo en el artículo 103 por violación a las “garantías” individuales por leyes o actos de autoridad o por actos que vulneren la distribución de competencias federación-estados.

Se establecen los principios reguladores del juicio en el artículo 107: instancia de parte agraviada, desarrollo conforme a fórmulas y procedimientos legales, efectos relativos de la sentencia, suplencia en la deficiencia de la queja, definitividad de las sentencias que se recurran mediante el juicio, procedencia por violación de leyes sustanciales del procedimiento cuando dejen sin defensa al quejoso, procedencia en contra de sentencias civiles o penales y competencias de los órganos del Poder Judicial Federal, así como responsabilidades de las autoridades señaladas o sentenciadas como responsables de violaciones de derechos.

c) Se reestructura la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se excluye el sistema de elección de sus miembros, sujetándolos al nombramiento por el Congreso.

d) Se deposita el Ejecutivo en un Presidente proveniente de la elección popular directa; se elimina la vicepresidencia; se prevé la ausencia absoluta mediante sujetando la sucesión a decisiones del

Congreso nombrando uno provisional, que convoca a elecciones o uno sustituto que termina el periodo. Se establece la no reelección del Presidente, del Vicepresidente y de los gobernadores de los estados, así como la elección directa de diputados y senadores, o sea, se conservan las reformas que alcanzó el Presidente Madero.

e) Se establece un equilibrio de poderes entre Congreso y Presidente con separación de funciones pero atemperadas con la participación de ambos en algunas, básicamente en el proceso legislativo.

III. PROMULGACIÓN

En la tarde del 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución por todos los diputados; acto seguido se llevó a cabo la sesión solemne de clausura del Congreso Constituyente. El Primer Jefe se presentó en el recinto. El diputado Rojas le entregó la Constitución que Venustiano Carranza prometió cumplir. Rojas declaró clausurado el Congreso Constituyente.

El 5 de febrero de 1917 fue proclamada la Constitución. Al día siguiente, el Primer Jefe expidió la convocatoria para elecciones a fin de integrar los poderes Legislativo y Ejecutivo.

El 11 de marzo se realizaron las elecciones, resultando electo Venustiano Carranza Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El 15 de abril celebró su apertura el Congreso ordinario. El 1º de mayo entró en vigor la Constitución y Carranza asumió la Presidencia de la República.

BIBLIOGRAFÍA

- Barragán Rodríguez, Juan, *Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista*, México, Antigua Librería Robredo, 1946, 2 tomos.
- Bojórquez, Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, México, Biblioteca Constitucional INEHRM, 2014.
- Cabrera, Luis, *Obras completas*, México, Porrúa, 1980.
- Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982.
- Congreso Constituyente 1916-1917: Diario de Debates*, México, INEHRM, 1985.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Era, 1992.
- Cumberland, Charles C., *La Revolución Mexicana: Los años constitucionalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- , *Madero y la Revolución Mexicana*, México, Siglo XXI, 1971.
- , *Mexican Revolution, The Constitutionalist, University Years*, Austin, University of Texas, 1972.
- Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Biblioteca Constitucional INEHRM, 2014.
- Gamas Torruco, José, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Porrúa, 2001. (En particular el capítulo décimo-tercero dedicado al tema aquí tratado).

Hall, Linda B., *Álvaro Obregón. Poder y revolución en México 1911-1920*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981.

Madrid H., Miguel de la, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Estudios de Derecho Constitucional, Instituto de Capacitación Política, 1981.

Palavicini, Félix. *Historia de la Constitución de 1917*, México, Biblioteca Constitucional INEHRM, 2014.

Rouaix, Pastor, *Génesis de los Artículos 27 y 123; (1945)*, reimp., México, Partido Revolucionario Institucional, 1984.

Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*. México, Biblioteca Constitucional INEHRM, 2014.

Silva Herzog, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, t. I.

Valadés, Diego y Miguel Carbonell, coord., *El proceso Constituyente Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007.

Valadés, José C., *Historia General de la Revolución Mexicana*, México, SEP-Gernika, 1985.





La Constitución mexicana de 1917: una relectura en la víspera de su centenario

MARÍA LEOBA CASTAÑEDA RIVAS

FACULTAD DE DERECHO • UNAM



La Constitución de 1917 es un documento fundamental en nuestra historia, que compendia los ideales que han definido a la nación mexicana y que han servido como hoja de ruta para que México transite por la senda de la libertad, la solidaridad y la democracia. En la historia constitucional de nuestro país no hay un texto que se haya mantenido en vigor por más tiempo, y ninguno que haya logrado mantener un compromiso irreductible con principios, valores, derechos y equilibrios, como lo ha hecho la norma fundamental de 1917. Habrá quien piense en esto simplemente como una exigencia de los tiempos, pero nuestro desarrollo histórico demuestra que lograr una síntesis ideológica proyectada en normas que mantengan su vigencia y al mismo tiempo sea susceptible de enriquecerse, no es algo menor.

Nuestro Constituyente logró generar consensos a partir de posturas que se consideraban irreconciliables, hizo posible que la lucha revolucionaria tuviera como resultado una regeneración social, económica y política a través del derecho, pero sobre todo, logró expresar en normas el cambio que el país necesitaba. Este proceso no fue sencillo, pues los problemas que se presentaron en el país con la llegada al poder —después de la Decena Trágica— de Victoriano Huerta, no fueron menores. Ante el cuartelazo que tuvo como resultado las renunciaciones de Madero y Pino Suárez, la respuesta por parte de quienes condenaban las acciones

de Huerta no se hizo esperar y Venustiano Carranza desconoció el gobierno que se estableció al margen de la legalidad. Este hecho, sumado a los asesinatos de Madero, Pino Suárez y varios miembros de las Cámaras, desencadenaron una serie de levantamientos en todo el país y, como señalara Felipe Tena Ramírez, la Revolución, contenida hasta entonces por el espíritu conciliador de Madero, comenzó a prepararse para liquidar de una vez por todas, el pasado, sin titubeos ni contemplaciones.¹

El 26 de marzo de 1913 se firmó el Plan de Guadalupe, cuyos contenidos estaban dirigidos a derrotar al usurpador, para después dar paso a las reformas necesarias en el país.² De hecho, con ese objetivo en mente, Carranza expidió una serie de adiciones al Plan en diciembre de 1914. Una de esas adiciones pretendía que el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, durante la lucha, expidiera y pusiera en vigor “todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exigía como indispensables para establecer un régimen que garanti[zara] la igualdad de los mexicanos entre sí”.³

Entre las leyes y disposiciones que se pretendía expedir se encontraban las leyes agrarias que favorecerían la formación de la pequeña propiedad; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial independiente; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garantizaran el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los códigos civil, penal y de comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de que se hiciera

1. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 806.

2. Serrano Migallón, *Historia mínima de las constituciones*, p. 342.

3. Artículo 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe y decretos dictados conforme a las mismas. Este documento puede consultarse en *Leyes y documentos*, pp. 296-300, (y también disponible en la sección documental de este número de *Quórum Legislativo*).

expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país; reformas políticas que garantizaran la verdadera aplicación de la Constitución de la república, y en general todas las demás leyes que fueran necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.⁴ De esta forma, se dictaron leyes como la del Municipio Libre, del Divorcio, la de abolición de las tiendas de raya, la Ley Agraria y la Ley Obrera. Estos cambios en el ordenamiento normativo fueron realizados durante el periodo al que se le ha dado el nombre de preconstitucional, durante el cual se consideró en suspenso la vigencia de la Constitución de 1857, pero que al mismo tiempo, constituía un periodo, como lo indica su nombre, que precedía al retorno íntegro de la constitucionalidad.⁵

Tiempo después llegó el momento de restablecer el orden constitucional y para ello se abrían diversos caminos. El primero de ellos era la restauración lisa y llana de la Constitución, lo que llevaría a la obstrucción de la reforma político-social ya iniciada; el segundo camino era la revisión del texto fundamental a través del procedimiento que ella misma contemplaba, lo que conllevaría la demora o menoscabaría la propia reforma, y, finalmente, la reunión de un congreso constituyente encargado de reformar la Constitución de 1857 o de expedir una nueva. Entre estas opciones, Carranza eligió la última, al parecer bajo la influencia de Félix F. Palavicini, quien pensaba que aplazar las reformas era ponerlas en peligro, pues formular las leyes y decretos de tendencia social y expedirlas en un periodo preconstitucional, resultaba útil y fecunda propaganda de la revolución; pero no era una forma eficaz para consumarla.⁶

Así, el 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza expidió un decreto que modificaba algunos de los artículos del documento mediante el cual se adicionaba el Plan de Guadalupe. La importancia de este

4. Ver Adiciones al Plan de Guadalupe.

5. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 809, nota 2.

6. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 809, nota 2.

decreto fue muy grande, pues en él se adelantaba la convocatoria al Congreso Constituyente.⁷ Las razones para ello se exponían con claridad, pues en ese documento se señalaba que de no consolidarse las reformas que afectaban la organización y funcionamiento de los poderes públicos, seguramente se correría el riesgo de que la Constitución de 1857, “a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansaba y del alto ideal que aspiraba a realizar el gobierno de la Nación, continuaría siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia había tenido el país”.⁸

Fue así que se convocó al Constituyente queretano que logró concebir un texto constitucional para afrontar el presente que México vivía, pero pensando en el futuro de una nación que anhelaba integrar y conciliar a una sociedad profundamente dividida. Nuestra Constitución previó, como señalara Jesús Reyes Heróles, la posibilidad de “ir más allá dentro de su propio cuerpo ideológico, dentro de la amplitud de sus metas y miras, dentro de una perspectiva que, siendo histórica en su entraña, permitía y obligaba, por el impulso logrado, ir más allá permanentemente”.⁹ En ello encontraron puntos de apoyo tanto su prolongada vigencia como el patrimonio constitucional que con ella se ha construido y que varias generaciones han hecho suyo.

Recordar un aniversario más de la entrada en vigor de la Constitución, implica un importante empeño compartido por refrendar los principios y valores en los que un gran número de ciudadanos de todas las clases sociales y de ascendencia ideológica o cultural diversa han encontrado un espacio común. Implica luchar por la reconstrucción constante de un presente colectivo que no puede olvidar las renunciaciones y sacrificios que en la búsqueda de un futuro mejor aportaron nuestros constituyentes. Implica entender a la nación mexicana en el marco de pluralidad y tolerancia que emana de sus normas. Implica, consecuentemente, enten-

7. Serrano Migallón, *Historia mínima de las constituciones*, pp. 344-345, nota 3.

8. Serrano Migallón, *Historia mínima de las constituciones*, pp. 344-345, nota 3.

9. Reyes Heróles, *Obras completas*, p. 217.

der que nuestros problemas, pero también nuestros anhelos, deben ser encauzados en el respeto a las reglas que nosotros mismos, de manera libre, hemos aceptado, y que encuentran sus raíces en los preceptos de nuestra norma fundamental.

Ese era el ideal que Carranza planteó, con su proyecto, ante el Constituyente. Para el Jefe del Ejército Constitucionalista, la Constitución política de 1857, que había sido un legado precioso a la sombra de la cual se había consolidado la nacionalidad mexicana y que llevaba

...en sus preceptos, la consagración de los más altos principios, reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presenció el mundo en las postrimerías del siglo XVIII [no había podido lograr que dichos principios generales se llevaran] a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción.

A decir de Carranza, ese código político tenía en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se habían condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no se había podido derivar sino poca o ninguna utilidad positiva. Por ello, pensaba que era necesario quitar al texto constitucional de 1857 lo que lo hacía inaplicable, suplir sus deficiencias y disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, así como limpiarlo de todas las reformas que no hubieran sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de él para entronizar la dictadura.¹⁰

Con esas ideas comenzaron los trabajos del Constituyente, que logró concebir una carta magna en la que convergieron por primera vez la libertad y la justicia social. En nuestra Constitución se esbozó un proyecto histórico-político que planteaba oportunidades de cambio para un país que había vivido en continuas tensiones. Las energías sociales que se

10. El mensaje de Venustiano Carranza puede consultarse en *Leyes y documentos constitutivos* pp. 338-354, nota 4, así como en la sección documental de este número de *Quórum Legislativo*.

confrontaban constantemente antes y después de la Revolución, encontraron cauces institucionales en los contenidos del texto constitucional que lograron abarcar una realidad polifacética.

Al tiempo que en la Constitución se defendieron todas las manifestaciones de la libertad individual, la labor de los constituyentes hizo que en ella se plasmara también un talante más humano a través de la inclusión de contenidos sociales. Esa idea del Constituyente se refleja en las palabras de Cravioto, quien durante los trabajos de la Comisión que dictaminaba el artículo 5º del proyecto presentado por Carranza, señaló que así como Francia, después de su revolución, había tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución mexicana tendría el orgullo legítimo de mostrar al mundo que era la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.¹¹

Así sucedió, pero el Constituyente de 1917 fue más allá y se separó del constitucionalismo clásico para dar origen a un constitucionalismo social, al abordar materias como la educación o la cuestión agraria desde una perspectiva que tenía como guía la dignidad humana.¹² José Ramón Cossío señala al respecto que al interior del Constituyente se hicieron patentes dos posiciones divergentes. La primera de ellas, consideraba que “la Constitución tenía como principal objetivo plasmar la naturaleza de las cosas, lo cual se expresaba en el carácter innato y preexistente de los derechos del hombre, y en las modalidades del ejercicio del poder público”.¹³ Desde esta perspectiva, el Estado tenía, por “razón misma de

11. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. 814, nota 2.

12. Sergio García Ramírez señala al respecto que cuando Carranza presentó su proyecto ante el Congreso Constituyente, “Los diputados más avanzados, los más inquietos y progresistas [...] vieron ese texto con preocupación. No era lo que ellos esperaban: era insuficiente en temas de suma importancia para los diputados revolucionarios, obreros, campesinos y militares. Nuestra ley suprema no iba a ser una Constitución de profesores, como las constituciones austriaca y alemana, hechas por insignes juristas, maestros en prestigiadas universidades. La nuestra no era una Constitución de profesores, no obstante que hubiera abogados distinguidos en el Congreso Constituyente. Iba a ser una Constitución de diputados populares, miembros del Constituyente emanado de una revolución armada. Ésta llevó a la cámara a legisladores que no provenían de las facultades de derecho, donde se ensayaba la ortodoxia constitucional, sino de las filas de un movimiento armado, donde se pulsan las exigencias de la gran mayoría del pueblo.” Véase “Análisis jurídico”, p. 342.

13. Cossío Díaz, *Bosquejos constitucionales*, pp. 6-7.

las cosas”, determinados objetivos y el mismo no podía realizar otros, pues esto sería una degeneración tal de su propia naturaleza que, finalmente, conduciría a la dictadura. La Constitución, bajo esta óptica, “no tenía por qué ser considerada norma jurídica, pues la misma era el reflejo de un estado de cosas dado de antemano, de ahí que bastara [...] con mejorar el amparo y la precisión de las garantías a fin de proteger a los individuos de los abusos de autoridad”. Sin embargo, la otra concepción de la Constitución, sostenida por el grupo reivindicador, a decir de Cossío Díaz, “no podía tener un carácter resultante de la naturaleza misma de las cosas, pues el modo como estaban planteadas sus reivindicaciones exigía el desconocimiento de ese estado natural”. De esta manera, no debía apelarse de modo directo a los derechos innatos o a los moldes preestablecidos por la ortodoxia jurídica, sino “exclusivamente a los consensos, las reivindicaciones, la lucha y la victoria de la revolución, y a la participación directa en ella de trabajadores y campesinos”. Lo anterior, pues “al haber sido estos grupos parte esencial del movimiento, los mismos debían ser beneficiarios del triunfo, el que por tenerse que plasmar en una Constitución debía recogerse en esta última de manera expresa”.¹⁴

Ese compromiso con ciertos grupos de carácter social encontró también otros ecos en muchos de los planteamientos de los Constituyentes: Macías consideraba que un pueblo pobre no podría ser jamás un pueblo libre, Manjarrez demandaba de manera recurrente que se escuchara el clamor de los mexicanos que exigían un mayor bienestar y González Galindo blandía la idea de que un pueblo analfabeto y oprimido no podría ser soberano. Estos ideales y su defensa fueron los que colocaron a nuestro texto fundamental en uno de los lugares más destacados dentro de la historia del constitucionalismo del siglo xx, pues en Querétaro la nación se desprendió del individualismo y se inició el constitucionalismo social que con su fuerza expansiva continúa desarrollándose en todas latitudes.¹⁵ Pero además del reconocimiento de los derechos sociales, en

14. Cossío Díaz, *Bosquejos constitucionales*, pp. 6-7.

15. Sánchez Bringas, “La democracia y la Constitución de 1917”, p. 317.

nuestro texto constitucional se incluyeron también diversas reformas de tipo político que, condensando la experiencia de varios años, sirvieron para cimentar, sobre bases sólidas, el tejido institucional con el que incluso ahora la nación trabaja por su prosperidad.

La Constitución de 1917 conservó el legado de su predecesora e hizo suyas las conquistas que se obtuvieron con la Guerra de Reforma; sin embargo, buscó también hacer efectivos esos planteamientos a través de garantías adecuadas para evitar que el Gobierno tuviera la tentación de limitar la iniciativa individual y la actividad social, dejando en entredicho el ejercicio de los derechos y las libertades. Carranza señaló esto en su mensaje al Constituyente, y añadió que la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada, en que la sola proclamación de un principio fundamental de orden social y político era suficiente para imponer respeto, resultaba un valladar ilusorio en un país como el nuestro, donde por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad había estado investida de facultades omnímodas, donde se había atribuido poderes para todo y donde el pueblo no tenía otra cosa que hacer más que callar y obedecer.¹⁶ Por ello, planteó en su proyecto de reformas, modificaciones de gran calado a la estructura jurídico-política del país que buscaban acabar con esta situación.

Para el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, la norma fundamental debía lograr que los agentes del poder público se convirtieran en instrumentos de seguridad social, en vez de ser opresores de los pueblos que habían tenido la desgracia de caer en sus manos.¹⁷ Con esta idea en mente se logró reformar el juicio de amparo, mejorar las garantías que todo acusado tenía en un juicio criminal para que fueran eficaces y hacer que el Ministerio Público dejara de tener un carácter meramente decorativo para dar paso a una institución que tuviera siempre como fin la recta y pronta administración de justicia.

Asimismo, se plasmaron en el texto constitucional normas para combatir eficazmente los monopolios y asegurar la libre concurrencia en todos los

16. *Leyes y documentos constitutivos*, pp. 342-343, nota 4.

17. *Leyes y documentos constitutivos*, pp. 342-343, nota 4.

ramos de la actividad humana. Se instituyó también al Municipio como la base del Gobierno libre y se hicieron reformas para que el Poder Legislativo no fuera un mero instrumento del Ejecutivo y el Judicial pudiera actuar como verdadero garante de los derechos y libertades con total independencia. Al tener muy claro que la división de las ramas del poder público obedecía a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de las autoridades, a fin de evitar que éstas ejercieran, en perjuicio de la sociedad, el poder que se les confería, los diputados que integraron el Constituyente, siguiendo los planteamientos de Venustiano Carranza, consideraron que en nuestro país no sólo existía la necesidad imprescindible de señalar a cada uno de los poderes una esfera de competencias bien definida, sino que también habría que relacionarlos entre sí, para que uno no se sobrepusiera a los otros y no se suscitara entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar a alterar el orden y la paz de la República.¹⁸

Sobre el Poder Legislativo, Carranza pensaba que, por la propia naturaleza de sus funciones, éste tendía siempre a intervenir en las de los otros poderes, por lo que había tenido facultades que le permitían estorbar o hacer 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 consecuencia, la finalidad perseguida por Venustiano Carranza a través de su proyecto era superar esos vicios. Para ello, sin embargo, se dejó de lado la opción de adoptar un régimen parlamentario, pues se consideraba que los pueblos latinoamericanos necesitaban de gobiernos fuertes, “capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes”. El Jefe del Ejército Constitucionalista señalaba, sin embargo, que desgraciadamente se había confundido el gobierno fuerte con el gobierno despótico, lo que había fomentado las ambiciones de las clases superiores para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos. Este error, por tanto, debía disiparse y enseñarse al pueblo que no era posible que pudiera gozar de sus libertades si no sabía hacer uso de ellas.¹⁹ Para Carranza, por tanto:

18. *Leyes y documentos constitutivos*, p. 349.

19. *Leyes y documentos constitutivos*, p. 351.

lo más sensato, lo más prudente y a la vez lo más conforme con nuestros antecedentes políticos, y lo que nos evitar[ía] andar haciendo ensayos con la adopción de sistemas extranjeros propios de pueblos de cultura, de hábitos y de orígenes diversos del nuestro, [sería], constituir el gobierno de la República respetando escrupulosamente [la] honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos.²⁰

Estos planteamientos tenían detrás de sí la idea de que las naciones, a medida que más avanzan, más sienten la necesidad de tomar su propia dirección para poder conservar y ensanchar su vida, dando a todos los elementos sociales el goce completo de sus derechos y todas las ventajas que de ese goce resultan, entre las cuales, una muy importante era el auge poderoso de la iniciativa individual. Y es que para Carranza el progreso social era la base sobre la que debía establecerse el progreso político, porque los pueblos son fáciles de persuadir acerca de que el mejor arreglo constitucional es el que más protege el desarrollo de la vida individual y social, fundado en la posesión completa de las libertades del individuo, bajo la ineludible condición de que éste no lesione el derecho de los demás.²¹ Por estos motivos, en el proyecto que se planteó al Constituyente se buscaba una reconfiguración de los poderes, tratando de superar los escollos que se habían presentado bajo la vigencia de textos anteriores, pues sólo de esta forma podría asegurarse a las personas el goce de los derechos.

El Constituyente de 1917, bajo estas premisas, confirmó además su compromiso con la forma federal, republicana, representativa y democrática que asegurara que los poderes del centro no tuvieran injerencia en la administración interior de las entidades federativas y que permitiera el respeto de la honda tendencia que sentía el pueblo mexicano a la liber-

20. *Leyes y documentos constitutivos*, pp. 352.

21. *Leyes y documentos constitutivos*, pp. 352.

tad, la igualdad y la seguridad de sus derechos.²² Estos principios, sin embargo, no surgieron por generación espontánea; por el contrario, fueron producto de un largo camino en el que confluyeron luchas ancestrales, proyectos compartidos y procesos evolutivos que encontraron un andamiaje jurídico propicio en la Constitución de 1917.

Sin duda, al leer nuestra norma fundamental encontramos en ella el influjo lejano de los ideales de Morelos, la inteligencia de Mariano Otero y la lucidez de Ignacio Ramírez, pero al mismo tiempo en ella es evidente el trabajo que en el Constituyente de Querétaro realizaron personas como Félix F. Palavicini, Luis Manuel Rojas, Francisco Javier Múgica, Pastor Rouaix, Andrés Magallón, Rafael Martínez de Escobar o Heriberto Jara. Estos son nombres que sin duda no pueden ser ajenos; sin embargo, a ellos deben sumarse los de aquellas personas que la historia registra simplemente en conjunto, pero que dieron su vida para que la libertad y la justicia pudieran reflejarse en nuestro texto constitucional. Los nombres de aquellas personas que, con su sangre, consiguieron que los anhelos sociales se convirtieran en mandatos constitucionales y que la respuesta a la violencia y al desacuerdo fueran leyes e instituciones. El legado que recibimos de todas ellas fue un nuevo orden político que trajo consigo civilidad, paz y democracia.

Ese gran legado nos ha ayudado en la construcción de una nueva ciudadanía, que a su vez constituye el respaldo más importante de la institucionalidad que emergió de nuestra Constitución. Son varios millones de mexicanas y mexicanos los que han nacido después de 1917 y que han podido vivir inmersos en el espacio de concordia que representan los valores y principios de nuestra norma fundamental. De ahí un elemento más de su valor. Es verdad que algunos pueden considerar que el texto constitucional requiere un mayor consenso en ciertas materias, pero

22. De hecho, se puede afirmar que el federalismo ha conservado en México, desde la segunda mitad del siglo XIX, el rango de dogma político constitucional, en cuanto que, como señala Salvador Valencia Carmona, se le considera garantía de libertad, de desarrollo democrático y de eficacia en un territorio con nuestras dimensiones, por lo que desde hace ya varias décadas nadie ha intentado cuestionarlo seriamente o sugerido la posibilidad de sustituirlo por otro principio configurador del Estado, como podría ser la forma central, regional o alguna modalidad diversa. Valencia Carmona, "En torno al federalismo mexicano", p. 367.

ante esa idea debemos tener presente, como señalara el Presidente de las Cortes Generales de España en la Sesión en la que se sancionó la norma fundamental de aquel país, que “si la Constitución hubiera de ser la imaginada por cada uno, no habría Constitución posible”.²³ Esa es, evidentemente, una de las lecciones de nuestra historia que añade otro elemento de valor a nuestro texto constitucional: los contenidos de la carta de 1917 han hecho posible que ésta se convierta en un punto de encuentro entre generaciones.

Nuestro texto constitucional es el continente de un pacto de todos y para todos en el que confluyen preceptos lo suficientemente plurales, flexibles y abiertos capaces de crear entre nosotros un espacio de convivencia sobre el que avanza la democracia mexicana. Una democracia que, al perseguir fines sociales, deja de ser, como lo señala nuestro artículo tercero, una estructura jurídica y un régimen político, para convertirse en un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por ello, recordando de nueva cuenta a Jesús Reyes Heróles, debemos entender que nuestra disyuntiva es clara: “no podemos, lisa y llanamente, mantenernos en la democracia que tenemos; o avanzamos en ésta, perfeccionándola, o retrocedemos”.²⁴ Ahí están las opciones y el camino a tomar es evidente si consideramos, como lo hiciera Manuel Aragón, que sólo es Constitución auténtica, la Constitución democrática, ya que únicamente ella permite limitar efectivamente la acción del poder.²⁵

La Constitución hace descansar en el principio democrático su propia legitimación, al otorgar al pueblo la capacidad de autodeterminarse, regulando jurídicamente los cambios de consenso. Y esa sujeción a los confines del derecho es la que permite trascender la idea de la voluntad sin reglas que se enmarcaba en el Estado hobbesiano y hace posible cambiar la fuerza por las normas. Esta es la razón por la que el mejor homenaje que podemos rendir a quienes tuvieron que enfrentarse a un

23. Este discurso puede consultarse en el Diario de Sesiones del Congreso, de fecha 27 de diciembre de 1978. Disponible en www.congreso.es.

24. Reyes Heróles, *Obras completas*, p. 230, nota 10.

25. Aragón, *Constitución, democracia y control*, p. 11.

poder desbocado, para construir un acuerdo en el que se reflejaran los ideales del pueblo mexicano, es dirigir nuestro actuar en el espíritu de la Constitución.

Nuestra sociedad se encuentra actualmente en un momento de crisis que puede determinar una preocupante distancia que separe a los ciudadanos de la vida pública, de la política y de las instituciones. Colmar esa distancia representa el presupuesto necesario para resolver muchos de los problemas a los que se enfrenta nuestro país y en ello la Constitución juega un papel fundamental, pues es la brújula que debe guiarnos hacia las soluciones que buscamos. En esa dirección debemos renovar nuestro compromiso con las instituciones para dar cabida a la inspiración democrática que caracteriza a nuestro texto constitucional, encontrando en su interior los elementos de valor indispensables para responder a los retos que implican nuestros tiempos y para hallar la fuerza para encauzarlos en el pleno respeto y reconocimiento de los derechos humanos, así como en la lucha contra cualquier tipo de exclusión.

La nuestra, es una Constitución progresiva, que mira a la transformación de una sociedad en la que, en ocasiones, aun cuando existan libertades jurídicas y políticas, éstas se vuelven lejanas debido a las desigualdades económicas y a los obstáculos sociales que las personas enfrentan. Por ello, usando la imagen que con eximias palabras expresó Calamandrei hace más de medio siglo, podemos decir que en nuestro texto constitucional puede encontrarse un juicio polémico, un juicio negativo contra el ordenamiento social actual, que es necesario modificar a través de los preceptos que la Constitución ofrece como instrumentos de legalidad y de transformación gradual a disposición de los ciudadanos.²⁶ Con ellos, nuestra carta magna, a pesar de su edad, podrá seguir abriendo vías promisorias hacia el porvenir.

Sin embargo, no debemos pensar en la Constitución como una máquina que una vez puesta en movimiento avanza por sí sola. Para que

26. Esta idea aplicada a la experiencia italiana se encuentra en el “Discurso sobre la Constitución” de Piero Calamandrei, disponible en la página web de la Università Ca’Foscari de Venecia, *Discorso sulla Costituzione*, www.unive.it

funcione, para que entre en acción, debemos empeñarnos en mantener la energía que deriva de la voluntad de alcanzar los escenarios que, a través de preceptos jurídicos, esbozó nuestro Constituyente. Esto implica, sin duda, responsabilidad, pero sobre todo, evitar la indiferencia ante los constantes ataques a los que se ve sometido nuestro texto constitucional. No hay que olvidar que, como se ha expresado recurrentemente, la libertad es como el aire: nos damos cuenta de cuánto vale cuando comienza a hacernos falta y empezamos a sentir asfixia y angustia.²⁷ Es indispensable entonces crear las condiciones para no vivir dichas sensaciones, pues los derechos y libertades son un patrimonio que debe cuidarse e incrementarse día con día. En ello es decisiva la apertura de nuestro ordenamiento al derecho internacional. Con las reformas de junio de 2011, nuestro sistema jurídico se ha visto inmerso en un cambio de paradigma que modifica la forma de entender los derechos y su protección en nuestro país. A través de una serie de principios que implican mirar más allá de las fronteras nacionales, se ha enriquecido nuestra norma fundamental y ha cambiado la forma de concebir el derecho entre los operadores jurídicos. Y es que la regulación constitucional que se construye desde 2011, con sus inéditas figuras que en no pocas ocasiones rompen con planteamientos que se pensaban inmutables, replantea el compromiso del Estado mexicano a favor de los derechos humanos de corte doméstico, pero esencialmente de aquellos de carácter internacional.²⁸

Estos cambios constitucionales, a los que pueden sumarse muchos otros de gran calado, hacen evidente que nuestra Constitución posee una prudente elasticidad que permite comprender en sus principios una serie de fenómenos no previsibles por el Constituyente sin perder su significado. De hecho, esta apertura hacia los cambios se ha desarrollado en el marco del pluralismo, el Estado democrático, la libertad, la justicia social y los límites ante los abusos del poder, que constituyen el núcleo fuerte del constitucionalismo acogido coherentemente en nuestra Constitución.

27. Calamandrei, "Discurso", en www.unive.it

28. Ferrer Mac-Gregor, *El nuevo juicio*, p. 3.

De esta manera los dictados constitucionales, conservando su estructura, se ven enriquecidos por nuevos principios, valores, técnicas e instrumentos que fortalecen nuestro sistema jurídico.

Es por todo lo dicho que el centenario de nuestra Constitución tiene que ser una ocasión propicia para recordar que ésta debe siempre guiar nuestros actos y nuestro destino si queremos encontrar ese gran denominador común que se llama convivir en libertad. En ese afán debemos centrar nuestros empeños y voluntades, pues sólo así podremos alcanzar nuevas cuotas de bienestar en un México más unido, justo y solidario.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón, Manuel, *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

Calamandrei, Piero, “Discurso sobre la Constitución”, disponible en la página web de la Università Ca’Foscari de Venecia, *Discorso sulla Costituzione* www.unive.it

Cossío Díaz, José Ramón, *Bosquejos constitucionales*, México, Porrúa, 2004.

Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil, Rubén, *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, México, Porrúa-UNAM-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2013.

García Ramírez, Sergio, “Análisis jurídico. Las reformas a la Constitución vigente”, en Galeana, Patricia (comp.), *México y sus constituciones*, México, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, 2003.

Leyes y documentos constitutivos de la nación mexicana, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010.

Reyes Heróles, Jesús, *Obras completas: Política*, México, Asociación de estudios históricos y políticos Jesús Reyes Heróles-SEP-FCE, 1997.

Sánchez Bringas, Enrique, “La democracia y la Constitución de 1917”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*, t. VI: La Constitución mexicana, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.

Serrano Migallón, Fernando, *Historia mínima de las constituciones en México*, México, El Colegio de México, 2013.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México (1808-2005)*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005.

Valencia Carmona, Salvador, “En torno al federalismo mexicano”, en Hernández, Antonio María y Diego Valadés, (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.





1917. Un nuevo comienzo para México

•
ELSA V. AGUILAR CASAS

FACULTAD DE FILOSOFÍA Y LETRAS • UNAM



El 5 de febrero de 1917, en Querétaro, se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma a la de 1857. Momento culminante de la Revolución y símbolo inequívoco del triunfo constitucionalista sobre las otras facciones revolucionarias.

Conseguida la victoria carrancista, era urgente reorganizar el país. La promulgación de la Carta Magna no significaba el paso inmediato a un mejor estado de cosas, el fin de la violencia o la solución expedita de los problemas sociales y económicos, pero sí trazaba el camino por el que se debía transitar a partir de ese momento: la vía legal. No había otro.

En su discurso pronunciado durante la sesión inaugural del Congreso Constituyente, el 1 de diciembre de 1916, Venustiano Carranza manifestó con toda claridad cuál era el sentido del trabajo legislativo que estaba por realizarse y que definiría la organización del futuro Estado mexicano:

...el deber primordial del Gobierno es facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho o, lo que es lo mismo, cuidar de que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual, para que, desarrollándose el elemento social, pueda, a la vez que conseguirse la coexistencia pacífica de todas las actividades, realizarse la unidad de esfuer-

zos y tendencias en orden a la prosecución del fin común: la felicidad de todos los asociados.¹

El nuevo Estado tenía que construirse a partir de la Constitución, con esa base sólida, para volver a instaurar en el país la legalidad que había sido violentada por el movimiento armado que concluyó con el asesinato del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, en febrero de 1913, en una serie de hechos conocida como la Decena Trágica.

Para contextualizar el nacimiento de la Constitución de 1917 y el arribo de Carranza al poder —momento de arranque del Estado posrevolucionario, si bien este se delineó hasta 1920 cuando se logró un mayor control de la violencia—, es importante tener como marco algunos de los hechos más trascendentales ocurridos previamente para, así, comprender la magnitud de los muchos y diversos problemas que tendría enfrente el nuevo gobierno electo.

PRIMERO. En 1915 tuvo lugar la campaña más sangrienta de la historia militar del país, conocida como la lucha de facciones, que tuvo su momento neurálgico en las batallas de Celaya, donde el ejército comandado por el general Álvaro Obregón dio el golpe certero a la poderosa División del Norte del general Francisco Villa, con lo que este ejército entró en un crisis de la que no se levantaría, —si bien el general no se dio por vencido fácilmente y permaneció en su trinchera por mucho tiempo todavía.

SEGUNDO. El inicio de la campaña militar contra el zapatismo, en 1916, proceso largo y complejo que se convirtió en un fracaso para el general Pablo González, al no poder concluir la encomienda de tomar el control de la zona de influencia zapatista, lo cual sólo se resolvió cuando Jesús Guajardo y sus hombres asesinaron a traición al general Zapata, el 10 de abril de 1919.

TECERO. La incursión y ataque de fuerzas armadas villistas a Columbus, Nuevo México, en marzo de 1916, y la Expedición Punitiva del ejér-

1. *50 discursos doctrinales*, p. 9.

cito estadounidense que recorrió territorio del norte mexicano por casi un año en busca de Pancho Villa, sin lograr atraparlo.²

CUARTO. La interceptación del llamado telegrama Zimmermann por parte del servicio secreto británico, en enero de 1917, que puso a México en la escena de la guerra mundial, por la propuesta que en esa comunicación planteaba el gobierno alemán al mexicano de crear una alianza germano-mexicana-japonesa contra Estados Unidos. A cambio, los alemanes ofrecían aportar “abundante ayuda financiera” para que México recuperara el territorio perdido durante la guerra de 1846-1848. Carranza, inteligentemente, supo darse cuenta de que se trataba de maniobra engañosa para que México se involucrara en una guerra con Estados Unidos buscando así evitar que este país participara en la guerra mundial.

Los dos últimos hechos, de manera particular, pusieron al gobierno preconstitucional de Carranza en una situación complicada a nivel internacional; mientras que los dos primeros desencadenaron severas complicaciones entre las propias filas del ejército carrancista por diferencias entre sus generales.³ De tal manera que ambos conflictos, militar e internacional, fueron sumamente delicados, tanto como la situación nacional en todos los sectores.

Pero, ¿qué pasaba en México en aquellos días?, ¿cómo era este país hace 98 años?, ¿cuál era el saldo de la lucha?

Indudablemente la Revolución modificó la vida del país, tanto en lo político, como en lo económico, lo social y lo cultural. Es importante considerar que las transformaciones sucedieron de forma distinta en cada región, en cierta medida debido al desarrollo e intensidad de la guerra en cada zona. Precisamente una de las mayores dificultades de Carranza como presidente, fue la imposibilidad de gobernar de acuerdo a los lineamientos legales procedentes de la nueva Ley, porque la inercia

2. Friedrich Katz explica cómo fue la relación del general Villa con ciertos sectores estadounidenses, desde que se originó colocando al “Centaurio del Norte” como una figura muy popular, hasta el declive y la ruptura de dicha relación, en “De la alianza a la dependencia. Formación y deformación de una alianza entre Villa y Estados Unidos”, en Katz, *Nuevos ensayos*, pp. 233-255.

3. Para abundar en este tema véase Garcíadiego, “La política militar”, pp. 125-158.

de siete años de lucha no se detuvo fácilmente y, pese a que la violencia generalizada disminuyó, todavía se tenían que combatir varios movimientos armados en el territorio nacional. Ese fue, sin duda, el problema que más dolores de cabeza dio a Carranza durante su gobierno.

A pesar de esa problemática, había que trabajar en la reorganización del país lo más rápido posible y, para ello, lo primero que se debía hacer era contar con un gobierno legal, y el único camino para conseguirlo era la vía electoral, tarea compleja de realizar si consideramos que, como se dijo antes, aún había fuego en varios puntos del país: “México carecía de las instituciones adecuadas para garantizar una correcta contienda electoral... sería la primera ocasión en la que se elegiría al Presidente del país mediante votación directa y universal. Tampoco se contaba con un pertinente sistema de partidos políticos.”⁴ No obstante, las elecciones tenían que realizarse. En el discurso del 1º de diciembre de 1916, Carranza había manifestado su posición acerca del sufragio, el cual, dijo, era indispensable que fuera “general, igual para todos, libre y directo.”⁵

El 6 de febrero de 1917 se dio a conocer la convocatoria a elecciones para elegir diputados, senadores y presidente de la República, las cuales se realizaron el segundo domingo de marzo. El 1º de mayo siguiente don Venustiano Carranza tomó posesión de la presidencia de la República en una ceremonia en la que “en medio del más religioso silencio, dijo las palabras de ritual y un aplauso estruendoso sacudió entonces la Cámara”, y en las calles “desde hora temprana numerosas personas se apostaron en las afueras de la Cámara de Diputados, calles del Factor, avenida Francisco I. Madero hasta el Palacio Nacional, deseosas de ver al Presidente de la República, cuando fuera a otorgar la protesta de ley ante los representantes del pueblo.”⁶ Así se inauguraba el nuevo gobierno constitucional.

Al hablar de los saldos de la Revolución, una de las primeras inquietudes es la referente a los hombres y mujeres que la vivieron, ¿cuántos murieron?, ha sido una de las preguntas más repetidas a lo largo de un siglo. La respuesta no es tan sencilla y la cifra es aproximada. En primer

4. Garciadiego, “Las elecciones de 1917”, pp. 159-169.

5. *50 discursos doctrinales*, p. 16.

6. *El Demócrata*, México, D.F., 2 de mayo de 1917, primera plana.

lugar hay que distinguir entre el número de decesos por los hechos de guerra y el impacto demográfico de la lucha armada, pues en ese caso hay dos respuestas distintas, muchos factores que considerar y ninguna cantidad precisa.

Se ha dicho que fueron “un millón de personas” las que perdieron la vida, respuesta con poco sustento porque en un ámbito de guerra sin censos confiables, no puede tenerse la certeza de tal número de muertes. Las respuestas que se ofrecen difieren, pero varios estudiosos de la Revolución aseguran que fueron menos del millón referido, cantidad escandalosa, de cualquier forma. Según el censo de 1910, el número de habitantes en México era de 15,160,369, y 11 años después, cuando se volvió a realizar un nuevo censo, se registraron 14,334,780, es decir 825,589 personas menos, así, en virtud de esos datos duros, esa es la cifra que se suele referir, esto es, menos de un millón de personas. De cualquier modo muchas vidas, insisto.

Ahora bien, las cifras que se mencionan resultan útiles para analizar el otro tema referido, el del impacto demográfico, para el cual se tienen que contemplar varios factores que señalan los especialistas para así, en conjunto, tener una explicación más completa, estos son: mortalidad, no nacimientos y emigración. Las defunciones en su gran mayoría fueron producto de la guerra, pero no sólo de los hechos de armas, sino también de la escasez de productos básicos, como el maíz, y los altos precios de los alimentos en general, lo cual fue causa de hambrunas que golpearon severamente a la población más desprotegida;⁷ por otra parte, también se deben considerar las epidemias ocurridas en esos años, entre ellas, brotes de viruela, tifo, fiebre amarilla e “influenza española”... Tan sólo como consecuencia de esta última se calculan cerca de 300,000 decesos.⁸

7. Uno de los ejemplos más crudos de las crisis provocadas por la escasez de alimentos es el caso de la Ciudad de México, que en agosto de 1915 vivió uno de los momentos más duros de su historia, pues en medio de la lucha entre convencionistas y constitucionalistas la capital quedó desprotegida, y se veía “en la calle a personas que morían de hambre”, tema que analiza el historiador Rodríguez Kuri en *Historia del desasosiego*, p. 142.

8. Rabell Romero, “Cambios demográficos”, en Torres y Villegas coords., *Diccionario de la Revolución*, pp. 703-705.

Los nacimientos no ocurridos, o desnatalidad,⁹ fueron consecuencia de la propia guerra, esto se explica porque murieron muchos hombres y mujeres que, de manera natural, hubieran sido padres y madres, es decir, son nacimientos perdidos, o, simplemente, porque la guerra les impidió formar una pareja y procrearse.

El tercer elemento que explica el impacto demográfico es la emigración de miles de mexicanos a Estados Unidos. Si bien este fenómeno ocurría ya desde finales del siglo XIX, en el marco de la guerra se debe considerar un aumento significativo de compatriotas que salieron, muchos de ellos trabajadores que huyeron al “otro lado” para evitar la violencia, pero también cientos más que tuvieron que abandonar el país por la persecución política. Me refiero a las distintas oleadas de exiliados de todas las facciones y condiciones socioeconómicas, –porfiristas, floresmagonistas, maderistas, huertistas, villistas, carrancistas, aguaprietistas, etcétera–, que la Revolución arrojó a destinos como Estados Unidos, Europa y Cuba.

Así, según un estudio publicado por el Consejo Nacional de Población, “entre 1910 y 1921 se perdieron 2,874,653 personas; el 49 por ciento se debió a la mortalidad, el 38 por ciento, a los que dejaron de nacer, y el 13 por ciento, a los que se fueron a vivir a Estados Unidos.” Además del alto número de vidas perdidas por la influenza española, en 1918, como se mencionó previamente.¹⁰

Tras siete años de guerra, evidentemente la economía nacional estaba severamente dañada: afectaciones a la producción agrícola, destrucción de los caminos de ferrocarril –que trajo como consecuencia la parálisis del comercio interior y el desabasto–, falta de empleos, crisis monetaria y financiera.

Para comprender un proceso tan complejo como el económico hay que tomar en cuenta variables regionales que permiten distinguir el proceso en distintos puntos del país, así como también los distintos momentos de la lucha, pues cada uno de ellos contó con circunstancias

9. Este es un concepto que utilizan los demógrafos para explicar un periodo en el que la natalidad es más baja que la media.

10. Ordorica Mellado, “Momentos estelares”, tomado de www.conapo.gob.mx consultado el 27 de mayo de 2015.

propias. Los historiadores Sandra Kuntz y Javier Garciadiego distinguen dos momentos en los que se definieron los cambios en la economía: el primero, que va de finales de 1910 a principios de 1913, durante el cual el daño se limitó a Chihuahua, la Comarca Lagunera y Morelos; y el segundo, el ocurrido entre 1913 y 1914, es decir durante la revolución constitucionalista, que se prolongó y agudizó hasta 1915, e inclusive parte de 1916, y constituyó “el periodo de mayor violencia sobre la economía”,¹¹ en gran medida, también, porque en esa etapa la lucha se extendió al centro del país.

El problema monetario tuvo su origen desde 1913, cuando el gobierno de Victoriano Huerta “redujo el monto de las reservas legales de los bancos y aumentó la circulación de billetes de 117 a 222 millones de pesos, entre noviembre de 1913 y abril de 1914”. Al inicio de la revolución constitucionalista se tomaron medidas para contar con papel moneda circulante, por lo que Carranza decretó varias emisiones de billetes, aunque no sólo él, pues otros gobernantes y caudillos revolucionarios hicieron lo mismo; es decir, había billetes de diferente valor emitidos por cada facción que se imponían en los lugares que iban tomando los ejércitos, pero fuera de ahí no tenían valor. La consecuencia de esto fue la devaluación del peso, que cayó de 49.5 centavos de dólar en febrero de 1913 a siete centavos para julio de 1915 y una grave inflación que impedía a muchos mexicanos comprar los productos básicos.¹²

A los de la situación nacional se deben sumar los problemas internacionales surgidos por la guerra mundial, pues ese contexto impidió que fluyeran a México el comercio y la inversión extranjera, de tal suerte que el presidente Carranza tenía frente a sí un panorama económico adverso. En el informe de gobierno presentado el 1 de septiembre de 1917 ante el Congreso, el presidente comunicó algunas de las medidas implementadas para avanzar en la solución del problema financiero: “La acuñación de la Casa de Moneda, del primero de mayo al 13 de agosto último ha

11. Garciadiego y Kuntz Ficker, “La Revolución mexicana”, pp. 302-303.

12. Garciadiego y Kuntz Ficker, “La Revolución mexicana”, p. 306.

sido esta: monedas de oro: 1,863,000 piezas con valor de \$14,035,000.00; monedas de plata: 15,200,000 piezas, con valor de \$7,600,000.00”. Y acerca de la enorme cantidad de billetes que circulaban notificó: “La incineración de billetes antiguos, por la Comisión Monetaria y oficinas del Gobierno, monta a la suma de \$347,471,960.00, que estuvieron en circulación”.¹³

De la misma manera, el primer mandatario informó sobre la integración de una comisión especial, nombrada por él, “para estudiar la forma y proponer, en su caso, las bases bajo las cuales [se podrá hacer] el proyecto del Banco Único de Emisión y estudiar las bases de su funcionamiento, y para modificar la legislación vigente aplicable a las instituciones bancarias”.¹⁴

Otro de los rubros que sufrió fuertes daños fue el de los ferrocarriles. Siendo el principal medio de transporte, por la red ferroviaria se desplazó la Revolución, convirtiéndose en el emblema de la lucha, pues los trenes transportaron eficazmente soldados, caballos, armas y municiones al frente de batalla. Instrumento indispensable para los ejércitos, fue también objeto de destrucción, pues la guerra arrasó con todo a su paso: vías, estaciones, máquinas, carros y tanques de agua sufrieron considerables daños.

Esas alteraciones también fueron causa de la crisis comercial, pues los ferrocarriles dejaron de utilizarse para el transporte de mercancías en función de las necesidades de la guerra, lo que afectó severamente al mercado nacional. No es sencillo conocer con exactitud las cifras de los daños, pero según algunos reportes “se inutilizaron [...] alrededor del 40% del equipo que había en existencia [...] De 35 a 40% de los puentes fueron destruidos, así como numerosas estaciones, y entre 40 y 80% de los durmientes y vías”.¹⁵

13. *El Demócrata*, México, D.F., 2 de septiembre de 1917, p. 4

14. *El Demócrata*, México, D.F., 2 de septiembre de 1917, p. 4

15. Kuntz refiere que en 1908 el gobierno mexicano adquirió la mayor parte de las acciones de las compañías ferrocarriles, casi todas extranjeras. Explica que el objetivo era rescatar a esas empresas de sus dificultades financieras para evitar que se fusionaran en un consorcio controlado desde el exterior; así nació Ferrocarriles Nacionales de México. Véase Kuntz, “Ferrocarriles”, en Torres y Villegas coords., *Diccionario de la Revolución*, pp. 703-705.

La creación de Ferrocarriles Nacionales de México trajo consigo resultados positivos, particularmente porque se logró que el sistema ferroviario fuera más eficiente y, como consecuencia, más redituable. En 1910 el país contaba con 19,280 kilómetros de red ferroviaria de jurisdicción federal; inclusive entre ese año y 1912, todavía se lograron construir varios cientos de kilómetros de vías. Esos avances se mantuvieron desde la creación de la compañía estatal hasta 1913, cuando inició la revolución constitucionalista y con ello la utilización masiva de los trenes para fines bélicos, lo que alteró completamente la dinámica de ese sector.

Otro de los grandes problemas que enfrentaba el país era el rezago en la educación básica, mismo que se agravó con el estado de guerra, aunque se venía atendiendo desde tiempo antes que iniciara la lucha armada.¹⁶ En 1910 México era un país de poco más de quince millones de habitantes, de los cuales sólo el 20% sabía leer y escribir. Por lo que urgía atender los rezagos en esa materia.

Cabe recordar que durante el régimen del general Porfirio Díaz, la educación en México estuvo a cargo del Ministerio de Justicia e Instrucción, primero, dirigido por don Joaquín Baranda, y posteriormente, en 1905, se instituyó el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, encabezado por uno de los educadores más importantes de la historia nacional, el maestro Justo Sierra. El trabajo realizado por ambos fue verdaderamente fructífero. Durante la gestión de Baranda se realizaron congresos en los que se reunieron maestros, pedagogos, médicos y autoridades para discutir y definir un proyecto de educación, cuyo resultado se dio a conocer en 1888, la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria. La labor de Sierra, dicho de manera muy simple, consistió en organizar el sistema educativo implantado y expandirlo lo más posible. Sin embargo, las atribuciones de ese ministerio eran reducidas,

16. El programa del Partido Liberal, publicado en 1906, puso especial énfasis al “mejoramiento y fomento de la instrucción”, proponiendo: la “multiplicación de escuelas primarias; obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República; declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de catorce años, pagar buenos sueldos a los maestros”; entre otros aspectos que se incluyeron. Tomado de Garcíadiego, *La Revolución mexicana*, p. 61.

pues su jurisdicción se limitaba al Distrito Federal y los Territorios Federales, los gobiernos de cada estado de la República eran responsables de la educación de sus habitantes.

Aunque la Constitución recién promulgada garantizó la educación primaria gratuita en escuelas oficiales, obligó a los establecimientos particulares a impartirla laica como se hacía en las primeras.¹⁷ Además, la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes desapareció, a fin de que los municipios se hicieran cargo de la educación pública. Al paso de unos cuantos años, durante el gobierno del general Álvaro Obregón, se vio la necesidad de hacer la primera reforma a la Constitución con el objetivo de que la Secretaría de Educación Pública, que fue creada al efecto, tuviera injerencia directa en todo el país, es decir, sería el órgano para federalizar la educación pública.

Esos eran los lineamientos sobre los que se diseñaría una nueva etapa en la vida educativa de México, tarea que comenzó a realizarse de manera efectiva hasta que José Vasconcelos se convirtió en el primer secretario de Educación Pública, en 1921, y emprendió la apertura de un gran número de escuelas rurales, indígenas y técnicas, así como una campaña de alfabetización.

A pesar de los avances obtenidos en materia de salud pública por el trabajo de los médicos higienistas, quienes se daban a la tarea de educar a la gente en cuanto a medidas preventivas para evitar ciertas enfermedades, la guerra había trastornado los sistemas preventivos, pues como se dijo antes, la población fue severamente castigada por las epidemias, además de que se carecía de un sistema de políticas públicas que cubriera las necesidades de la población. Se trataba de un aspecto complejo y para el cual se requería diseñar un amplio proyecto.

Para remediarlo, la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución de 1917 estipuló que el Consejo General de Salubridad quedaba sujeto directamente “al presidente de la República, libre de todo control por parte de las secretarías de Estado, y sus disposiciones serían obligatorias

17. Tomado de *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, www.juridicas.unam.mx consultado el 28 de mayo de 2015.

para todo el país.”¹⁸ Sin embargo, lograr cambios reales en ese rubro se llevaría varios años, pues no era tarea sencilla dar vida a instituciones encargadas de dar servicio médico a la población, menos aún en el poco tiempo que duró el gobierno del presidente Carranza, y en el contexto complicado que se describió antes. Fue hasta el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas cuando se lograron crear las bases para la creación del sistema de salud estatal.

En cuanto la política exterior, el presidente contó con la colaboración de Isidro Fabela, y en 1918 se definieron los lineamientos que orientaban la actividad internacional del gobierno mexicano: “igualdad soberana de la Estados; no intervención en los asuntos internos de los países; igualdad de extranjeros y nacionales frente a la ley, y diplomacia para promover los intereses generales de la civilización.”¹⁹ Esto es la Doctrina Carranza.

En el caso concreto de la relación con Estados Unidos, son muchos los factores a considerar para comprender cómo se desarrolló esa relación, como el ataque villista a Columbus, la expedición punitiva y el telegrama Zimmermann, que se mencionaron previamente. Sin embargo, un elemento que no se debe pasar por alto es el petróleo, porque precisamente fue definitorio de la posición de México ante los estadounidenses y ante el mundo en 1917. En ese año México era el segundo productor mundial de petróleo, el primero era nuestro vecino del norte, y con el desarrollo de la guerra en el viejo continente no es complicado comprender que el hidrocarburo mexicano era de alta demanda.

Desde 1914 Carranza, como Encargado del Poder Ejecutivo, aumentó los impuestos a la industria petrolera; en 1915 creó la Comisión Técnica del Petróleo con el objetivo de que el gobierno supervisara la industria y cobrara impuestos acorde a sus ganancias, medidas que causaron el disgusto de los empresarios petroleros. Pero lo alarmante e inconcebible para ellos llegó de la mano de la Constitución, concretamente con el artículo 27 que, como es sabido, devolvió a la nación la propiedad del subsuelo; de inmediato llegó la protesta del gobierno estadounidense –y

18. Uvalle Berrones, coord., *200 años de la administración*, p. 433.

19. Lajous Vargas, *Historia mínima*, p. 171.

también de británicos, franceses y holandeses– y “trató de obtener la promesa de que las nuevas disposiciones legales no se aplicarían de forma retroactiva”,²⁰ pues ello sería un duro golpe para las empresas.

La tensión no cedió, pues las empresas estadounidenses no acataron las disposiciones del gobierno mexicano, se declararon en rebeldía y se negaron a obtener nuevos contratos para hacer nuevas perforaciones, actitud que tomaron con el apoyo de su gobierno. Con la intención de hacer que se respetaran sus órdenes, el mandatario mexicano envió contingentes militares a muchos capos petroleros, y a los pozos nuevos que no contaban con el permiso indicado se les cerraban las válvulas. Agravados, al comenzar el proceso de sucesión presidencial, en 1920, “las compañías petroleras lograron que Estados Unidos enviara de nueva cuenta barcos militares a Tampico”, con el objetivo de intimidar al gobierno mexicano.²¹ Pero ya con la carrera presidencial encima se generó una crisis política interna derivada de la decisión de don Venustiano de designar a su sucesor, lo que precipitó su fin.

Para echar a andar todas las tareas que debían realizarse en el país, Carranza emprendió una serie de medidas que le permitirían contar con la estructura requerida dentro de la administración pública. Así, el 13 de abril de 1917 se expidió la Ley de Secretarías de Estado, según la cual el aparato de gobierno quedaría integrado por seis secretarías: Estado, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, Industria, Comercio y Trabajo; más los departamentos: Judicial, Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública.²² A finales del mismo año una nueva Ley de Secretarías de Estado agregaría la de Relaciones Exteriores y reorganizó al resto, y sumó los departamentos de Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y Contraloría.

A la estructura de las secretarías se agregaron nuevas materias de las que debía ocuparse: “concesión para explotar diversos recursos, huelgas,

20. Lajous Vargas, *Historia mínima*, p. 163.

21. Lajous Vargas, *Historia mínima*, p. 167.

22. Uvalle Berrones, coord., *200 años de la administración*, p. 418-419.

cámaras y asociaciones obreras; el Instituto Geológico, la Escuela Superior de Comercio y Administración, y la inspección de subsistencias.”²³

Más allá del trabajo administrativo, que era urgente pues de ello dependía la reorganización de la vida constitucional, el gobierno del presidente Carranza tuvo que lidiar a lo largo de todo su gobierno con problemas de carácter militar que, como se dijo al principio, ese fue sin duda su mayor dolor de cabeza: contingentes villistas y zapatistas alzados y un importantes número de hombres en armas que se oponían al nuevo régimen, por ejemplo rebeliones como la encabezada por los hermanos Magdaleno y Saturnino Cedillo, conocido como el cedillismo, en San Luis Potosí, o el arenismo, en Tlaxcala, dirigida por Cirilo y Domingo Arenas, el soberanismo en Oaxaca o los finqueros chiapanecos, por mencionar sólo algunos opositores. Por si fuera poco, tenía que dar la batalla para combatir al bandidaje, que había crecido considerablemente como consecuencia de la crisis económica que se vivía.

Esos problemas necesariamente tenían que ser combatidos con las armas, lo que representaba gastos importantes para el gobierno federal, cuando, en realidad, lo que el mandatario buscaba era disminuir costos y reducir la fuerza de su propio ejército, el cual, dicho sea de paso, en sí mismo representaba un problema, pues había indisciplina, desorden y conflictos internos que llevarían a una situación tensa entre los generales más destacados del Ejército. En resumen, en 1917 no hubo un día de paz.

Es patente que 1917 fue un año complicado por todos los problemas que el nuevo gobierno tenía enfrente, si bien se había promulgado la Constitución luego de dos meses de trabajo arduo por parte de los diputados constituyentes, el reto era aplicar esas nuevas leyes e imponer el nuevo proyecto de Estado. 1917 fue el momento en el que México volvió a la vida constitucional y comenzó a trabajarse en el establecimiento del Estado mexicano nacido de la Revolución, luego de una lucha que costó tantas vidas, si bien se trataba de una tarea de largo aliento.

23. Uvalle Berrones, coord., *200 años de la administración*, p. 420.

Para complementar el panorama planteado y con el objetivo de no pasar por alto algunos acontecimientos relevantes en otros ámbitos que, sin duda, nos ayudan a enriquecer el escenario de la vida nacional, presentamos una relación de hechos ocurridos a lo largo de 1917.²⁴

Finales de febrero. Nació la Asociación de Productores de Petróleo en México, integrada por compañías inglesas y estadounidenses, esto con el objetivo de defenderse de la amenaza que representaba para ellos el artículo 27 constitucional.

12 de marzo. Se restituyó a la Ciudad de México el carácter de capital de la República, luego de haberse instalado temporalmente en la ciudad de Querétaro.

Abril. Se decretó la Ley de Relaciones Familiares, en la cual se incorporaron varias de las propuestas que resultaron de los congresos feministas realizados lugar en Mérida en 1916.

También en abril, el gobierno mexicano se declaró neutral ante la Primera Guerra Mundial, llamada entonces la “Gran Guerra”.

12 de mayo. Los obreros del Distrito Federal y de Veracruz se declararon en huelga, tras la negativa a su solicitud de aumento salarial.

6 de junio. Se formó el Congreso de Estudiantes del Distrito Federal, en el que destacaron Jorge Prieto Laurens y Luis Enrique Erro.

11 de julio. Inició el Primer Congreso Nacional de Comerciantes, realizado en la Ciudad de México.

24. Información tomada de Aguilar Casas y Serrano Álvarez, *Posrevolución y estabilidad*.

1 de septiembre. El presidente Venustiano Carranza presentó su informe de gobierno. Su mandato había iniciado el 1 de mayo del mismo año.

25 de septiembre. Se celebró el Primer Congreso Nacional de Industriales.

11 de octubre. El gobernador de Sonora, Plutarco Elías Calles, informa sobre una sublevación general de la tribu yaqui.

2 de noviembre. Se promulgó la ley para dictaminar cuantitativamente las indemnizaciones a personas que sufrieron pérdidas materiales por causa de la revolución.

8 de diciembre. El presidente Carranza envía al Congreso una iniciativa de ley para establecer el Banco Único Emisor.

BIBLIOGRAFÍA

50 discursos doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución mexicana 1916-1917, 3ª. ed., México, INEHRM, 2014.

Aguilar Casas, Elsa y Pablo Serrano Álvarez, *Posrevolución y estabilidad. Cronología 1917-1967*, México, INEHRM, 2012.

Garciadiego, Javier, “La política militar del presidente Carranza”, en *Ensayos de historia sociopolítica de la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 2011.

———, “Las elecciones de 1917, o la búsqueda de la legitimidad”, en *Ensayos de historia sociopolítica de la Revolución mexicana*, México, El Colegio de México, 2011.

———, *La Revolución mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2005, (BEU 138).

———, y Sandra Kuntz Ficker, “La Revolución mexicana”, en *Historia general de México Ilustrada*, volumen II, Edición conmemorativa por el Bicentenario del inicio de la Independencia y el Centenario del inicio de la Revolución mexicana, México, El Colegio de México-LXI Legislatura Cámara de Diputados, 2010.

Katz, Friedrich, *Nuevos ensayos mexicanos*, México, Biblioteca Era, 2006, (Antologías).

Kuntz, Sandra, “Ferrocarriles”, en Torres, Javier y Gloria Villegas coords., *Diccionario de la Revolución mexicana*, México, UNAM, 2010.

Lajous Vargas, Roberta, *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, México, El Colegio de México, 2013.

Ordorica Mellado, Manuel, “Momentos estelares en la dinámica demográfica del México de ayer, hoy y mañana”, tomado de www.conapo.gob.mx

Rabell Romero, Cecilia, “Cambios demográficos y Revolución”, en Torres y Villegas, coords., *Diccionario de la Revolución mexicana*, México, UNAM, 2010.

Rodríguez Kuri, Ariel, *Historia del desasosiego. La revolución en la ciudad de México, 1911-1922*, México, El Colegio de México, 2010.

Uvalle Berrones, Ricardo, coord., *200 años de la administración pública en México*, México, UNAM/ISSUE-Secretaría de la Función Pública, 2010.





Obras clásicas sobre la Constitución de 1917 en vísperas de su centenario

MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ DELGADO

ESCUELA LIBRE DE DERECHO



Desde que se intentó impulsar la idea que le dio vida y hasta nuestros días, han transcurrido más de cien años en los que se ha escrito sobre la Constitución mexicana que nos sigue rigiendo, no sólo en forma apologética –que son los títulos más abundantes–, sino cubriendo todo el amplio espectro de los tonos de opinión que un texto constitucional puede generar. De dicha variedad hemos tratado de seleccionar algunas de las obras más representativas, y que ahora podemos considerar clásicos, es decir, aquellos títulos que han sobrevivido al contexto histórico que los vio nacer y continúan aportando sus enseñanzas. Nos interesa resaltar, de forma particular, las obras que hablan de su desarrollo en el tiempo, para conocer el origen y la trayectoria constitucional mexicana del último siglo. Sin lugar a dudas, predominan los títulos que ofrecen perspectivas jurídico-políticas, pero también los hay, además de las históricas, con enfoque filosófico, sociológico, artístico, del ejercicio del poder, cultural, de su carácter obsoleto y hasta de su uso demagógico o instrumental para imponer ideologías.

En caso de obras con varias ediciones, optamos por anotar los datos de la más reciente. Por razones de espacio, no ha sido posible incluir hemerografía, pero algo de ella puede consultarse en obras como *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, o en los estudios recopilados de Jorge Carpizo y Manuel Herrera y Lasso. Muy útil resulta también,

en este aspecto, el ensayo bibliográfico de Vallejo, Medina y Hurtado, todos aquí descritos.

Huelga decir que no están todos los libros que originalmente elegimos, teniendo que reducirnos a describir 35 obras (que hemos colocado en orden alfabético por autor). No obstante, creemos que la pluralidad de estudios y reflexiones constitucionales seleccionadas ayudarán a conocer mejor y permitirnos valorar la importancia de la carta de Querétaro en el presente siglo y el porvenir. Como alguna vez escribió Felipe Tena Ramírez: “Más que el aliento jurídico de este pueblo, su ley suprema ha sido el pretexto jurídico de su redención”.¹

FRANCISCO ARROYO ALBA,
HACIA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN,
México, La Impresora Veracruz, 1950,
174 pp.

En la vida casi centenaria de la Constitución mexicana no todo han sido elogios. Desde que entró en vigor, su legitimidad fue cuestionada, como veremos, por autores como Vera Estañol. En décadas posteriores, y hasta años recientes, según ejemplifica *La Constitución pendiente* de Miguel Carbonell, reseñado más adelante, se ha escrito sobre la necesidad de cambiarla por otra más apegada a la realidad nacional. Seleccionamos esta obra, publicada por un abogado del que apenas conocemos su nombre, la cual, por su crítica, aunque no por su propuesta final, puede considerarse representativa de las opiniones que imperaron en su época, pues la carta de Querétaro se vio al principio como una Constitución impuesta, que sólo llegó a ser aceptada por la mayoría con el paso de los años. El autor se dirige al público general con el fin de explicar la necesidad de un nuevo código político. Parte de la idea de que, hasta

1. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, p. xxiv.

ahora, han sido utilizadas teorías de gobierno equivocadas. En la carta fundamental de 1917 se introdujeron artículos “francamente socialistas” (3º, 27 y 123). “Pero, este es el pero de todas las reformas: Sobre lo viejo se pone lo nuevo, para que las reformas de cualquier orden que sean resulten eficientes deben encajar en el todo, conservando el sistema. Si no lo hacen resultan un intruso que al organismo primitivo le sirven de germen y aceleran su ciclo natural de decadencia o envejecimiento”. Al no hacerse de este modo, tenemos “Agraristas en el campo. Socialistas en Educación. Individualistas en Economía...”, lo cual conduce al autoritarismo. El remedio que sugiere es convocar un nuevo congreso constituyente con representantes de todo el país, de todas las tendencias y de todas las clases; nada de diputados de facciones políticas o sociales, como ha ocurrido antes; es decir, una asamblea de unos dos mil diputados. Aunque parece utópico, creía que sólo así se podrían erigir “poderes realmente independientes y útiles. Que pongan dentro de sus límites la acción del Estado y la acción del ciudadano”.

ELISUR ARTEAGA NAVA,
DERECHO CONSTITUCIONAL,
4ª ed., México, Oxford University Press, 2013,
xvii+1142 pp.

Fiel a la teoría política de Maquiavelo, de la que el autor es también especialista, Arteaga Nava, profesor de teoría constitucional y administración pública regional y municipal, preparó una obra no sólo dirigida a los abogados y estudiantes de derecho, sino también a políticos y politólogos, sin perder rigor académico, pues reconoce su deuda con Emilio Rabasa, Manuel Herrera y Lasso y Felipe Tena Ramírez, lo cual demuestra en la profundidad y exactitud técnica con la que aborda cada aspecto de “la estructura, funcionamiento, facultades y atribuciones de los entes, poderes y órganos, centrales y federales, previstos en la consti-

tución política”, la cual escribe, a propósito, con minúsculas, puesto que, según explica, ésta y otras instituciones han sido depredadas de tal modo que considera una burla referirse a ellas con mayúsculas. En sus cinco libros desarrolla la teoría constitucional y la teoría política; los poderes federales; el derecho constitucional estatal y municipal; y las facultades de los poderes federales y estatales. Esta obra apareció originalmente, en 1999, como un tratado en cuatro tomos, pero razones editoriales motivaron su reducción a uno solo. Es una lástima, puesto que en el primer tomo dedicaba un largo capítulo exclusivamente a la teoría política, donde desarrolló el tema del poder y otros asuntos vinculados, como las conjuras, la violencia y los alardes; pero, en el presente trabajo, sólo sobrevivió lo relativo al poder.

JUAN DE DIOS BOJÓRQUEZ (O DJED BÓRQUEZ),
CRÓNICA DEL CONSTITUYENTE,

México, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas,
2014, xx+522 pp.

Se trata del testimonio del diputado suplente por Sonora, que finalmente actuó como titular y desempeñó una labor destacada en la asamblea constitucional. Lo publicó para oponerse a la historia de Palavicini, quien trató de demostrar que el Congreso fue una victoria contundente del “ala izquierda”. Su primera parte repasa los antecedentes inmediatos del Porfiriato y los inicios de la lucha armada. En el complemento, refiere lo sucedido en las sesiones preliminares, la inauguración y las reuniones de trabajo, para lo cual se valió del *Diario de Debates*. Entre las ideas del proyecto de Venustiano Carranza que fueron discutidas, destaca su intento por reivindicar el juicio de amparo, la facultad del Congreso de expedir leyes en materia laboral, la independencia de los poderes y la inoperancia de la vicepresidencia. Describe las corrientes ideológicas más representativas al interior de la asamblea e incluso el banquete ofre-

cido a Carranza al concluir las sesiones, el 31 de enero de 1917. También ofrece la semblanza biográfica de cinco diputados con trayectoria notable en el campo revolucionario: Heriberto Jara, Fernando M. Lizardi, Luis G. Monzón, Francisco J. Múgica y Luis Manuel Rojas. La prosa de Bojórquez es amena y sencilla, aunque a veces copia párrafos muy extensos del *Diario de Debates*. Si bien escribió su crónica cuando se acercaba a los cincuenta años, no se olvida de narrar con la voz del joven que participó activamente como diputado por el bienestar de su país. La obra incluye fotografías. También puede consultarse en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3656>

IGNACIO BURGOA ORIHUELA,
DERECHO CONSTITUCIONAL,
18ª ed., México, Porrúa, 2006,
1094 pp.

El profesor emérito dedicó esta obra a una de las materias que cultivó con mayor pasión y conocimiento a lo largo de su carrera profesional. Originalmente publicada en 1973, siempre se jactó de mantenerla al día, “cumpliendo uno de los deberes de todo autor jurídico”. En la 3ª edición, amplió los aspectos históricos y doctrinales; en la 6ª, nuevamente se explayó en la doctrina. Para la 16ª, añadió un nuevo capítulo sobre la reforma estatal. Trata sobre los antecedentes histórico-políticos del Estado mexicano y de su concepto general; de la soberanía, el poder constituyentes y el poder público; la teoría constitucional; las formas de Estado y de gobierno; los poderes federales; las entidades federativas; y las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Reconoce que la materia que trata es tan vasta, que su obra es apenas un compendio de la misma. Siempre sostuvo que para cumplir la carta magna o mejorarla, “es imprescindible conocerla del modo más completo posible, estudiándola en todos sus aspectos y desde diversos puntos de vista”.

CÁMARA DE DIPUTADOS,
DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO.
MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES,

8ª ed., México, Cámara de Diputados,
 Senado de la República, Poder Judicial de la Federación,
 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
 Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa, 2012, 6 vols.

Se trata del trabajo más extenso y completo sobre el tema, publicado desde 1966, ampliado y actualizado en cada una de las siete ediciones ulteriores. Originalmente lo editó la Cámara de Diputados, en ocho tomos. Desde entonces ha sido revisado, actualizado y acompañado por estudios de académicos destacados, además de sumársele el patrocinio de otras instituciones públicas, el cuidado de la editorial Miguel Ángel Porrúa, así como un equipo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, coordinado por Miguel Carbonell, que se dio a la tarea de comentar cada artículo. La obra se divide ahora en las siguientes secciones: 1) antecedentes históricos de la Constitución vigente e iniciativas de reformas constitucionales, con sus respectivos dictámenes y debates, posteriores a 1917; 2) el texto constitucional vigente de cada artículo, con sus precedentes particulares, trayectoria y comentario; 3) tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte y derecho comparado relativos a cada artículo; 4) estudios históricos y doctrinarios, que incluyen trece ensayos históricos, políticos y jurídicos sobre el pasado constitucional de la nación, como la obra que dedicó Mario de la Cueva a la carta magna de 1857, y *La concepción sobre la democracia en el Congreso Constituyente de 1916-1917 con relación al de 1856-1857* de José Woldenberg. A partir de esta edición, se incorpora un último tomo en el que se puede consultar la versión digital de los anteriores en cuatro discos compactos. Sin duda, los *Derechos del pueblo mexicano* constituyen una obra de referencia indispensable, que refleja la ardua y precisa labor desarrollada en las anteriores ediciones y de los más de cien investigadores y profesionales que tomaron parte en su elaboración.

MIGUEL CARBONELL,
CONSTITUCIÓN, REFORMA CONSTITUCIONAL Y
FUENTES DEL DERECHO EN MÉXICO,
 6ª ed., México, UNAM, Porrúa, 2008, 318 pp.

En la que fue originalmente la tesis doctoral (1997) de uno de los más destacados constitucionalistas del México actual, haciendo gala del método del derecho comparado que siempre lo ha caracterizado, según explica, puesto que la doctrina mexicana “todavía no ha creado un cuerpo doctrinal que pueda explicar muchos de los temas”, estudia la teoría de las fuentes del derecho desde una perspectiva constitucional y el concepto de Constitución en su doble papel de norma y fuente. Su interés al hacerlo es introducir el debate sobre lo que debe ser una ley suprema en un sistema democrático, en particular y, en términos generales, el lugar que juega en el mismo el orden jurídico y sus mecanismos de creación y reproducción normativa. En sus tres partes examina el concepto de fuentes del derecho y de las normas de la genética jurídica, al mismo tiempo que expone, desde el mismo ángulo, la idiosincrasia de la realidad jurídico-política mexicana; prosigue con la idea de Constitución como fuente del derecho y concluye con el tema de la reforma constitucional, el cual reconoce a caballo entre la política y el derecho, donde también se mezclan cuestiones filosófico-ideológicas y sociológicas. Añade un largo prólogo a la tercera edición (2000), para comentar algunas novedades constitucionales. En la cuarta (2001) agregó el apéndice “La Constitución de 1917 en el siglo XXI”, en el que desarrolla los que considera seis principales retos de la carta magna en los años inmediatos; y advierte, en el prólogo a la quinta edición, sobre los beneficios de acudir al derecho comparado, para no conformarse con las lecciones de nuestro “glorioso pasado”. El autor está convencido, como Luigi Ferrajoli, a quien cita, de que la única batalla democrática que puede ganarse es tomarse en serio nuestro código político; e, igualmente, de que “La Constitución... puede y debe ser un marco de convivencia suficientemente amplio... para que dentro de él y respetando siempre los derechos fundamentales, puedan desarrollarse las polí-

ticas públicas que... combatan las terribles carencias que afectan a la población mexicana.” Puede consultarse en línea la primera edición de este trabajo: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1657>

MIGUEL CARBONELL,

LA CONSTITUCIÓN PENDIENTE:

AGENDA MÍNIMA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES,

2ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004,

177 pp.

Desde su primera edición, en 2002, esta obra ha sido bien recibida por estudiantes y académicos. Parte del principio de que la carta de Querétaro es obsoleta en varios aspectos y, aunque requiere ser revisada a conciencia, propone las reformas que considera más urgentes, comenzando por eliminar su carácter autoritario. Inicia su tema con un capítulo sobre el concepto, papel y funciones de la Constitución en un Estado democrático y con las nociones básicas de su reforma. Propone una sistemática racional y moderna para la parte dogmática, además de incluir nuevos derechos o formas nuevas de concebir los actuales e interrelacionarlos, como incorporar los derechos fundamentales consagrados en tratados internacionales, el derecho a la identidad personal, a la propia imagen, a la intimidad personal y familiar, y al honor; derecho a la preservación de los datos derivados de tratamiento informático, etc. En la parte orgánica sugiere cambios electorales, parlamentarios, judiciales, en las relaciones entre el derecho federal y local, autonomía para el Ministerio Público y ampliar la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; un régimen específico para el Distrito Federal y crear un tribunal constitucional distinto a la Corte Suprema. Al final se plantea si debe conservarse la ley fundamental de 1917 o cambiarla por una nueva, o bien, optar por la tercera vía de la reforma integral. Se puede consultar también en línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1181>

JORGE CARPIZO,

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917,

16ª ed., México, Porrúa, 2013, 726 pp.

Desde que apareció, en 1969, y en las posteriores ediciones que han ampliado considerablemente su texto, Jorge Carpizo analiza la Constitución de 1917 como la cima de un proceso histórico iniciado a partir de nuestra guerra de independencia, considerando no sólo los aspectos jurídicos de sus antecedentes, sino también los factores políticos y sociales. En el siguiente apartado repasa la historia de la carta magna, deteniéndose en los debates constitucionales sobre los artículos consagrados a la enseñanza, el trabajo, la cuestión religiosa, y la tierra. Luego se pregunta y trata de responder sobre las reformas a las que ha sido sometido el articulado original, sin dejar de plantearse la posibilidad de un nuevo código político. En la última parte, analiza sus principios político-jurídicos esenciales, a partir de la teoría, la república democrática, los derechos humanos, la justicia social, la soberanía y la proyección internacional de esta última. Destaca la capacidad de la Constitución para reformarse, lo que ha garantizado su vida ya casi centenaria, pero reconoce que tendría más vitalidad si ayudara a realizar mejor los principios de la justicia social. Se puede consultar la quinta edición de esta obra en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3841>

JORGE CARPIZO,

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES,

3ª ed., México, UNAM, Porrúa, 1991,

479 pp.

En esta obra recoge 18 ensayos publicados a partir de 1969. Conservan su actualidad, como asegura el autor, a pesar de las reformas constitucionales promulgadas en el ínterin, lo cual no podemos desmen-

tir, pues incluye el estudio clásico sobre “Constitución y Revolución”, en el que explica la cercanía entre ambos conceptos, por la regularidad con que el primero procede del segundo, siguiendo una suerte de método dialéctico, aunque la finalidad de la revolución haya sido desconocer y derogar una ley fundamental previa, para lo cual recorre los antecedentes históricos y a los tratadistas más conspicuos sobre el tema con el fin de establecer si nuestra Constitución vigente acepta el derecho revolucionario. También trata sobre la interpretación del artículo 133 constitucional, en particular, y la exégesis de la Constitución en general, la cual divide en legislativa, administrativa, judicial, doctrinal, popular, gramatical, histórica, política y económica; asimismo, aborda la división del orden jurídico en el último tercio del siglo xx, la estructura del gobierno en la Constitución de 1824, y realiza una propuesta para la clasificación de las constituciones, entre otros temas.

**HUGO A. CONCHA CANTÚ, HÉCTOR FIX-FIERRO,
JULIA FLORES Y DIEGO VALADÉS,**

*CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO: UNA ENCUESTA
NACIONAL DE ACTITUDES, PERCEPCIONES Y VALORES,*

México, UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 2004, 250 pp.

Puesto que la Constitución no es un tema que deba estar sólo en boca de especialistas, se llevó a cabo el presente estudio de campo, el primero en su género en el país, a partir de una encuesta diseñada por especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Unidad de Estudios sobre la Opinión del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. A partir de ella, y con la asesoría de otros académicos extranjeros, abogados, sociólogos, antropólogos y politólogos, se buscó conocer los factores principales que inciden en las actitudes, opiniones y valores de los mexicanos de cara a la Constitución, la legalidad y la justicia. Las

preguntas trataron de indagar su nivel de conocimiento de la ley suprema y la percepción de las instituciones políticas; al mismo tiempo, pudieron obtener datos relevantes acerca de la cultura jurídica de los mexicanos. Como afirma uno de sus autores: “La Constitución mexicana ha sido objeto de numerosos ajustes que han dado lugar a una verdadera mitología”. Sin que resulte sorprendente, resalta el escaso conocimiento del código político y el deseo de infravalorar sus resultados prácticos; sin embargo, existe una actitud positiva general hacia los valores que representa el Estado constitucional. A pesar de que la mayor parte de los entrevistados no logró expresar los cambios que desea a nivel constitucional, resultó claro que se consideran necesarios, al reiterar la urgente necesidad de un auténtico Estado de derecho. Para reformar el texto constitucional, el común sentir acuerda en procesos amplios de participación de grupos diversos, e incorporar al mismo nuevos problemas sociales. El estudio también sugiere la importancia de difundir los contenidos de la Constitución para trascender a una verdadera cultura de la legalidad. También se puede consultar este libro en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1324>

JOSÉ RAMÓN COSSÍO,

DOG MÁTICA CONSTITUCIONAL Y RÉGIMEN AUTORITARIO,

2ª reimp., México, Fontamara, 2005,

105 pp.

En un ensayo lúcido y breve, el doctor en derecho y ministro de la Corte Suprema, explica la forma en que el discurso sobre la Constitución y sus logros revolucionarios fueron utilizados, sobre todo desde la década de 1940, en beneficio del régimen de partido hegemónico en todos los ámbitos de la vida nacional, lo cual influyó, sin duda, en sus tratadistas e intérpretes, que la consideraron más en términos políticos que jurídicos –algo de lo que no estamos exentos al presente. Tesis como

la siguiente: “la Constitución mexicana hizo realidad el ideal de la revolución por una mayor justicia social y por una igualdad real a favor de la dignidad”; sólo han servido para promover la demagogia y el autoritarismo. Además, se ha hecho creer que la historia del pueblo mexicano, desde 1810, ha sido la lucha por conseguir lo que finalmente conquistó la Revolución, y que el régimen que emanó de ella, era tan revolucionario como el texto constitucional; de este modo, uno legitimaba al otro. “El hecho de que la Constitución... comprendiera entre sus decisiones fundamentales los llamados ‘derechos sociales’ o, lo que es igual, el conjunto de reivindicaciones obreras y campesinas, era de lo más apropiado para lograr, justamente, la dominación directa de esos grupos obreros y campesinos”. Concluye el autor expresando la necesidad de un nuevo paradigma de estudio de la carta magna para lograr un país más democrático.

MARIO DE LA CUEVA,
TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN,
México, Porrúa, 1982, XII+283 pp.

Un año después de su muerte, Jorge Carpizo, que escribió el prólogo a esta obra, se dio a la tarea de reunir en un solo tomo los capítulos del libro de derecho constitucional que, a lo largo de una década (1960-1970), preparó el Dr. Mario de la Cueva, abogado por la Escuela Nacional de Jurisprudencia con estudios de filosofía e historia en la Universidad de Berlín, rector de la UNAM, catedrático de varias generaciones, sin mencionar su renombre como jurista. Cuando aceptó participar en las comisiones que dieron origen a la Ley Federal del Trabajo de 1970, otra de las áreas de su experticia, y se abocó a escribir el tratado respectivo, que publicó en 1972, se dio cuenta de que no podría continuar las obras de derecho constitucional y de teoría del Estado que había planeado. Sólo dio a la stampa este último libro, en 1975. En cuanto al otro proyecto, la edad le aconsejó escribir una obra de teoría del derecho consti-

tucional, del que logró concluir más de la mitad. Aunque su estructura, de acuerdo con Carpizo, se basó en el curso que impartía, incluyó también temas que entonces eran novedosos: las fuentes del derecho constitucional y la interpretación de la ley suprema. Asimismo, despunta el tratamiento que hace de la jerarquía de las normas en México, y su teoría de la naturaleza del poder y el acto reformatorio constitucional. Para cerrar, se decidió incluir un ensayo titulado “Soberanía, Revolución, Constitución”; si bien no parecía conformar el plan del libro original, es un importante estudio en el que el autor expone y critica el pensamiento de Emilio Rabasa y su influencia en la carta de Querétaro.

GABRIEL FERRER MENDIOLEA,
HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917,
México, INEHRM, Gobierno del Estado de Querétaro,
1987, 250 pp.

El gran mérito de este trabajo, del historiador, cofundador y primer presidente de la Academia Nacional de Historia y Geografía, es el haber intentado ofrecer una síntesis de los sucesos desarrollados en la asamblea de Querétaro, haciendo el menor análisis posible de los aspectos jurídicos, con el propósito de dar una mejor idea de las labores de los constituyentes, así como subrayar lo más trascendente de sus discursos y biografías. La obra se publicó originalmente en 1957, “como contribución al año del Pensamiento Liberal de México y de la celebración del primer centenario de la Constitución de 1857”. Comienza con el levantamiento armado contra Huerta, repasa los preliminares del Congreso, prosigue con su estructuración política y concluye con las sesiones más relevantes. En forma por demás clara, explica cada episodio, resaltando su tendencia a contar el tiempo que transcurre entre cada uno de ellos: a los seis meses del inicio de la Revolución, renunció Porfirio Díaz; el ejército constitucionalista derrotó al federal en una campaña de quince meses,

etc. Al final de cada capítulo ofrece bibliografía complementaria y, a manera de apéndices, listas de las comisiones del Congreso Constituyente, de sus diputados propietarios y suplentes, así como el texto original de la Constitución de 1917. Es posible consultar en línea la obra: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3432>

HÉCTOR FIX-ZAMUDIO,
EL JUICIO DE AMPARO,
México, Porrúa, 1964, 410 pp.

De entre la verdadera miríada de títulos sobre el juicio constitucional, mejor conocido como juicio de amparo, elegimos la presente obra, dedicada al estudio de una de las instituciones de mayor arraigo en el país y escrita por uno de los juristas más conspicuos de Latinoamérica. El Dr. Héctor Fix-Zamudio, Premio Nacional de Ciencias en Derecho Comparado (1963) y Premio Nacional de Historia, Ciencias Sociales y Filosofía (1982), entre otras muchas distinciones, trabajó en el Poder Judicial de 1945 a 1964, cuando decidió dedicarse a investigar los temas de su interés de tiempo completo, destacando, desde entonces, por el empleo del derecho comparado en sus estudios, algo poco común en el México de aquella época. En este trabajo reunió y sistematizó los trabajos previos sobre el amparo, comenzando por su tesis de licenciatura ampliada, con el fin de ofrecer el panorama más completo acerca del juicio constitucional mexicano. Un mejor conocimiento del mismo, como bien apunta, permitiría buscar mejores soluciones para subsanar sus defectos y apuntalar sus virtudes. A partir del derecho procesal, sometió al amparo a un análisis técnico y sistemático. Señaló que, luego de un siglo de existencia, los mayores obstáculos para su desarrollo han sido la pluralidad de leyes, no siempre bien meditadas, y la intrincada tramitación del juicio, que termina por disminuir e incluso destruir sus beneficios. El sexto apartado, el último del libro, ofrece un panorama del amparo, con sus antece-

dentos, tanto externos como nacionales, sus pautas evolutivas, políticas y procesales, sus leyes, estructura, sujetos, objeto, procedimientos, jurisprudencia, bibliografía esencial y demás aspectos.

BEGOÑA HERNÁNDEZ Y LAZO (COORD.),
EL PENSAMIENTO MEXICANO SOBRE
LA CONSTITUCIÓN DE 1917,
México, Gobierno de Querétaro, INEHRM, 1987,
1019 pp.

Se trata de la antología más completa sobre el pensamiento en torno a la Constitución, que recopila 36 artículos firmados no sólo por algunos de sus más destacados protagonistas (Bojórquez, Jara, Machorro, Manjárez, Hilario Medina, Múgica, Palavicini, Romero Flores, Rouaix y Truchuelo), sino también por sus detractores (Vera Estañol), inspiradores (Rabasa, Esquivel Obregón y Molina Enríquez), historiadores (Isidro Fabela y Silva Herzog), e intérpretes (Agustín Rodríguez, Miguel S. Macedo, Cabrera, Portes Gil, Lanz Duret, Salvador Urbina, Pallares, Chico Goerne, Trinidad García, Mendieta y Núñez, Olea y Leyva, Bassols, Aguilar y Maya, Gaxiola –Francisco Javier y Jorge F. –, Fraga, de la Cueva, Gustavo R. Velasco, Fernández del Castillo, Serra Rojas, Morineau, Mariano Azuela, Tena Ramírez, Trueba Urbina, Trigueros, Carrillo Flores y Alfonso Noriega). Los autores consideran su marco histórico, el reto que significaron algunos artículos, la introducción de las garantías sociales, sus efectos sobre la economía y el proceso penal, la organización de los poderes, el juicio de amparo, sus relaciones con la Iglesia Católica, y la proyección internacional de la carta magna de 1917. La obra va precedida por una larga e interesante “Nota preliminar” de Jaime del Arenal Fenchio, que nos habla de los autores y de sus generaciones.

MANUEL HERRERA Y LASSO,
ESTUDIOS CONSTITUCIONALES,

Primera serie, 2ª ed., México, Jus, 1983, 222 pp.; segunda serie, 2ª ed., México, Jus, 1990, 322 pp.; y Estudios políticos y constitucionales, México, Miguel Ángel Porrúa, Escuela Libre de Derecho, 1986, 551 pp.

Puesto que no fueron concebidos como unidad, sino publicados entre las décadas de 1920 y 1960, me refiero como un solo libro a estos artículos de fondo concebidos para la prensa capitalina, publicaciones periódicas o como discursos, por uno de los más grandes constitucionalistas mexicanos del siglo xx, al que, además, se le pedían regularmente dictámenes como abogado consultor por altos funcionarios del gobierno federal o de los estados en materia constitucional. También fue gran defensor de la libertad religiosa, y asesoró legalmente al episcopado mexicano en 1926, por lo que fue perseguido y orillado al exilio, en 1927 y 1928. Desde el “Preliminar” de su primer libro confesó que no lo gustaba escribir, a pesar de lo cual, había escrito mucho. Sobresalen entre sus estudios las “Notas de historia constitucional”, la “Presencia de Rabasa en la Constitución”, “La suspensión de garantías”, los “Errores técnicos y vicios institucionales de la Constitución”, las “Normas destructoras del régimen federal”, “El artículo 133” y “Los símbolos nacionales”; todos ellos escritos por alguien que se jactó de ser “pródigo en hablar –en la tribuna y más en la cátedra”, y confesó su anhelo de lograr, “en un futuro –ojalá no lejano– que la ‘Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos’ sea ‘la razón escrita’ y ‘bien escrita’”.

MIGUEL LANZ DURET,
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO,
5ª ed., México, Norgis Editores, 1959,
xxvi+419 pp.

Los tratados de derecho constitucional de Burgoa y Tena Ramírez dominaron su materia durante la segunda mitad del siglo xx, pero antes de ellos el clásico en las aulas de derecho, desde su primera edición, en 1931, fue la obra de Miguel Lanz Duret (1878-1940). El catedrático de la UNAM partió de la teoría constitucional de Emilio Rabasa para analizar la Constitución de 1917, empleando un método histórico-político, como lo denomina Alfonso Noriega, Jr., en su prólogo. Analiza los principios constitucionales y las instituciones del Estado, al igual que su desarrollo temporal, destacando los elementos que lograron arraigo en la vida jurídica e, igualmente, haciendo ver los que no dejaron de ser propuestas exóticas. De la misma forma, examina el fenómeno político-jurídico nacional sin dejar de señalar las normas constitucionales que son aplicables y eficaces y las que resultan ajenas a nuestra realidad. En la parte final, trata sobre las relaciones Iglesia-Estado. Según Noriega, su principal “mérito es estudiar el tema desde el punto de vista de la realidad política de nuestro régimen, analizando por medio de una crítica estricta la verdad y la mentira de nuestro régimen institucional y planteando las bases para su depuración y vigencia efectiva”. Esta edición fue revisada, anotada y actualizada por el Lic. Roberto Castrovido Gil.

DANIEL MORENO,
EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917,
México, UNAM, 1967, 100 pp.

En esta que es la obra más sintética sobre el tema, escrita por un doctor en derecho con larga trayectoria dentro la política, se encuentra

una de las visiones más equilibradas de lo que fue el Congreso Constituyente. Se divide en una sección, propiamente historiográfica, y otra de apéndices documentales. Comienza por los antecedentes, que remonta a 1906, sin limitarse a las cuestiones políticas, tratando de ofrecer un horizonte social, económico, político y doctrinario o ideológico, pues, como él mismo escribe, “pocas veces el pensamiento jurídico ha sido deudor en forma tan determinante de la realidad social y de las ideas puestas en juego, como en el caso de la expresada asamblea”. Explica lo que fueron las principales corrientes de opinión en el Congreso, y cómo se fueron perfilando al discutir los artículos 5º y 123, y en el 27, al igual que la forma en que se estableció en forma definitiva la supremacía del Estado sobre la Iglesia. En los documentos anexos incluye las “Comisiones del Congreso Constituyente”, los “Diputados del Congreso”, “Un oficio de Obregón y la respuesta de Carranza” (20-23 de diciembre de 1916), el “Manifiesto a la Nación” de los diputados del ala radical, la “Primera ley agraria de la revolución”, debida al Ing. Pastor Rouaix; y la “Contestación de los diputados a las rectificaciones y aclaraciones provocadas por su *Rectificación Histórica*” (1913).

ALFONSO NORIEGA CANTÚ,
*LOS DERECHOS SOCIALES, CREACIÓN DE LA REVOLUCIÓN DE
 1910 Y DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917,*
 México, UNAM, 1988, 126 pp.

El abogado, catedrático y académico Alfonso Noriega Cantú, dedicó este libro a la memoria de Luis Cabrera y al 75º aniversario de la Revolución mexicana. Explica que en la época que precedió a la gesta revolucionaria, el espíritu humano sufrió violentas agitaciones; al mismo tiempo circularon nuevas ideas como síntoma de la decadencia del Estado de derecho liberal burgués, que pretendían la primacía de los valores sociales, la crisis del individualismo, etc.; sucesos que condujeron al esta-

lido, en medio de una lucha económica, de la Primera Guerra Mundial y de revoluciones como la rusa. Por los vínculos que guarda el contexto mundial con varios aspectos del contenido de la Constitución mexicana de 1917, trata en la primera parte temas como la ruptura entre Estado y sociedad, el Estado social de derecho y los derechos sociales. Concluye que los principios jurídico-políticos de los siglos XVIII y XIX eran inadecuados para afrontar los principales retos de su tiempo, por lo que en Europa y América surgieron nuevas ideas, algunas de ellas radicales. Dentro de esta crisis se desarrolló la Revolución en nuestro país, y el Congreso Constituyente supo ofrecer algunas de las soluciones urgentes, como un Estado social de derecho y las garantías sociales. Dedicó un capítulo al artículo 27 constitucional, que considera la “máxima conquista jurídica de la Revolución de 1910”. El libro se puede consultar en línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3432>

JOSÉ DE JESÚS OROZCO HENRÍQUEZ,
EL DERECHO CONSTITUCIONAL CONSUECUDINARIO,
 México, UNAM, 1993, 138 pp.

Muchas personas, y no sólo los especialistas, se preguntan por qué algunos artículos constitucionales son letra muerta o se violan flagrantemente. El presente estudio intenta dar una respuesta a través de la llamada jurisprudencia constitucional positiva. Aunque reconoce que su estudio está lejos de agotar el tema, considera que servirá como análisis introductorio con el propósito de que sea reconocido, además del texto de la ley fundamental, el derecho establecido consuetudinariamente. Para hacerlo repasa el procedimiento de creación del derecho a través de la costumbre, recordando que ésta es una de sus fuentes, con el fin de establecer los casos en que puede considerarse válida, tanto en su aspecto jurídico positivo –la creación de la costumbre propiamente dicha–, como su efecto negativo, que es la pérdida de validez de ciertas normas

por su ineficacia, lo que se denomina *desuetudo*. En ocasiones, la norma constitucional se ve complementada o es interpretada en la práctica conforme a costumbres que, en virtud de representar el último fundamento jurídico positivo de cierto orden normativo, adquieren el carácter de constitucionales. Con este propósito, analiza el papel que juega el derecho consuetudinario en el establecimiento, aplicación, sustitución y reforma del código político. Así se comprende por qué, por ejemplo, se incumple el artículo 3º constitucional al permitir que corporaciones religiosas intervengan en instituciones educativas primarias y secundarias, lo que se debe entender como una costumbre constitucional *contra legem*. Finalmente, describe la forma en que se aborda el tema de su estudio en el derecho comparado. También se puede consultar en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=862>

FÉLIX F. PALAVICINI,

HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917,

México, INEHRM, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014,

2 vols.

Se trata de la primera (1938) y más extensa obra historiográfica sobre el Congreso Constituyente de 1916-1917, redactada por un diputado que protagonizó varios de los principales debates parlamentarios. Inicia con las discusiones en torno a las credenciales de los diputados electos y prosigue con la sesión inaugural, en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro. Destaca el discurso de apertura de Venustiano Carranza y el proyecto que entregó a la asamblea; después describe los sucesos de los 48 días siguientes y las 80 sesiones ordinarias, entreverados con anécdotas. Destacan sus narraciones del que considera fue el primer gran debate, en torno al artículo 3º, acerca de la educación; del artículo 27, sobre el reparto de tierras; y el que desató el artículo 123, donde quedaron inscritos los derechos de los trabajadores y la previsión social. Palavicini tam-

bién considera un gran logro el establecimiento del municipio libre, la no reelección y las elecciones directas, así como la inamovilidad del Poder Judicial. Incluye la lista de los diputados propietarios y suplentes. El libro está disponible en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3657>

FÉLIX F. PALAVICINI,

UN NUEVO CONGRESO CONSTITUYENTE:

ARTÍCULOS DE FÉLIX F. PALAVICINI,

Veracruz, Imprenta de la Secretaría de I.P. y B.A., 1915, 51 pp.

Aquí se recopilan los nueve artículos que escribió Palavicini en los periódicos de Veracruz, mientras acompañaba a Carranza y su gobierno en el exilio. Como lo indica su título, su propósito es convencer sobre la necesidad de convocar un congreso constituyente, siendo fiel testimonio de la forma en que logró abrirse paso esta idea entre la sociedad. Explica que la Convención de Aguascalientes no fue una junta soberana y que la Constitución de 1857 resulta inaplicable en varios aspectos, por lo que es indispensable reformarla con el fin de someter sin trabas a los gobernantes a sus principios. De otra suerte, seguirá violándose la carta magna por resultar irrealizable. En varias entregas, subraya la necesidad de sancionar el municipio libre, asegurar la propiedad, suprimir la vicepresidencia, consolidar las leyes agrarias e introducir una ley laboral, para lo cual sólo una asamblea constituyente podrá cumplir con la magnitud de la empresa. Aunque los detractores señalan que el país no está listo para un gobierno democrático, a lo más, para uno que transite hacia él, Palavicini contesta recordando la tendencia a deificar dictadores, y que no podrán consolidarse las conquistas revolucionarias salvo por un poder legislativo de nuevo cuño; de lo contrario, los jefes militares continuarán amenazando la libertad. Explica otros modelos constitucionales, señalando que el mejor para el país lo deben decidir la mayoría a través

de nuevos representantes. Aboga por no suprimir el federalismo, por los malos resultados que en el pasado surgieron del centralismo, ni cambiar las garantías constitucionales o el juicio de amparo, por el arraigo social que han logrado. Así como la Constitución de 1857 sólo progresó al colocar a su nivel las leyes de Reforma, también ahora hay que convertir en liberal y avanzada la ley suprema con las modificaciones señaladas. En suma, se debe actualizar el código político de 1857 “e incluir las nuevas conquistas del progreso humano con las reformas propuestas por la Revolución”. Está también disponible en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/658/3.pdf>

**PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
LA CONSTITUCIÓN MEXICANA Y SUS ALEGORÍAS,**
México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006,
105 pp.

Desde la antigüedad se utilizaron alegorías para dar a conocer las ideas más abstractas y los principios básicos de los ordenamientos legales; sin embargo, rara vez han sido materia de estudio en nuestra tradición jurídica; por lo mismo, la presente obra resulta pionera al haberse enfocado en el análisis de las representaciones artísticas de nuestras tres constituciones federales (1824, 1857 y 1917). En ella participaron un equipo de historiadores del arte (Jaime Cuadriello, Fausto Ramírez y Renato González Mello) y un historiador del derecho que se ha especializado en el examen de la simbología jurídica (Salvador Cárdenas). En el pasado, sobre todo a partir del siglo XIX, monumentos, pinturas, esculturas, grabados e, incluso, caricaturas (verdaderas anti-alegorías), así como desfiles populares, en décadas recientes, han dado cuenta de la compleja adecuación entre el texto legal y la cambiante realidad social a la que está destinado; gracias a dichas manifestaciones se logra comprender su contenido, el discurso normativo que lo sustenta y su recepción social. Tam-

bién se les ha empleado como refuerzo de la legitimidad de un régimen, aludiendo, por lo general, a los arquetipos alegóricos de los valores más altos: justicia, libertad, orden y paz. Con la independencia nacional, fue necesario sustituir la imagen del rey español y sus símbolos por otros de corte republicano. En aras de la debida adecuación nacional, siempre se les han añadido a las alegorías elementos nativos, míticos o de la historia nacional. José María Labastida elaboró una escultura, muy poco conocida, como símbolo de la carta magna de 1824. En otro capítulo se examina la *Alegoría de la Constitución de 1857* (1869), de Petronilo Monroy. En el discurso pronunciado durante la velada en honor de los constituyentes de 1916-17, Juan Sánchez Azcona comparó a la Constitución de 57 con la Venus de Milo perfeccionada con los brazos prestados por la Constitución de 17. Esta última también es analizada en el monumento a la Revolución. El libro viene ilustrado con las fotografías de las exposiciones a las que sirvió de catálogo.

EMILIO O. RABASA Y GLORIA CABALLERO,
MEXICANO: ÉSTA ES TU CONSTITUCIÓN,
11ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, 1997,
435 pp.

Ya hemos hablado de la importancia de evitar que la Constitución sea conocida sólo por especialistas. Uno de los intentos más serios al respecto, ha sido la presente obra, concebida por Emilio O. Rabasa que, en coautoría con la abogada y doctora en letras Gloria Caballero, explica cada artículo constitucional en forma amena y sencilla, explicando todos sus términos y conceptos. Va precedida por unos “Antecedentes históricos”. A partir de la 9ª ed., también contribuyeron a ella Sergio García Ramírez, Emilio Rabasa Gamboa y Lucio Cabrera. El libro, que incluye fotografías, comenzó a publicarse en 1968, y fue coeditada con Miguel Ángel Porrúa, a partir de 1993.

EMILIO O. RABASA,
*EL PENSAMIENTO POLÍTICO Y SOCIAL DEL CONSTITUYENTE
DE 1916-1917,*

México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996,

349 pp.

Con esta obra el autor culminó su propósito de analizar, desde el mismo ángulo de la historia intelectual, a los protagonistas de las asambleas constituyentes de 1824, 1856-1857 y 1916-1917, en tres volúmenes independientes, en los que su objetivo, cómo él mismo anota, fue “aclarar qué pensaron, quiénes motivaron a los distintos constituyentes, cuál era la filosofía política prevaleciente que siguieron o, por el contrario, a la que se opusieron radicalmente...” Parte de lo sucedido entre 1857 y 1917, tanto a nivel mundial como nacional; de la Constitución de 1857 y sus críticos, desde Benito Juárez hasta Venustiano Carranza; la crisis del Porfiriato; los antecedentes inmediatos de la Revolución, y el congreso constituyente. En capítulo aparte, desenvuelve la carta de Querétaro como el origen del pensamiento político y social posterior. Es digno de destacar su examen de las últimas constituciones nacionales a partir de dos concepciones del liberalismo: el político-jurídico (1857) y el económico-social (1917). También estudia, en apartados individuales, los artículos 3º, 5º y 123, 27, 28, 24 y 130 del código político vigente; las relaciones de México y el Vaticano; la prensa y el constituyente de 1916-1917; así como la idea, ideología y el ideal de la Constitución, llegando a comparar, en forma sucinta, a ésta con el pensamiento que imperó en las constituciones de 1824 y 1857. Incluye al final un largo apéndice donde aparecen, entre otros documentos, la “Iniciativa sobre el artículo 27 del proyecto de Constitución, referente a la propiedad en la República, presentada por varios CC. diputados en la sesión celebrada el día 25 de enero de 1917”, la “Carta enviada por Woodrow Wilson, presidente de Estados Unidos, a Venustiano Carranza”, y la respuesta de este a aquél. Esta obra puede consultarse también en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=594>

JESÚS ROMERO FLORES,
HISTORIA DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, 1916-1917,
3ª ed., México, INEHRM, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014,
195 pp.

En vísperas de cumplir su centenario, el más longevo de los diputados constituyentes, Jesús Romero Flores (1885-1987), firmó la presente obra con dedicatoria “A mis compañeros constituyentes como un perdurable recuerdo”. El docente, servidor público y escritor michoacano consideró la Constitución de 1917 como “el momento culminante de la historia política de México” en el siglo xx. En las breves consideraciones introductorias a su trabajo, conformado por la semblanza biográfica de Venustiano Carranza y 218 diputados, ofrece un breve repaso de los antecedentes constitucionales de la historia patria; subraya la importancia del proceso histórico que desembocó en la asamblea; y apunta las virtudes de la carta magna, la cual, en su opinión, llegó a influir en la Carta de las Naciones Unidas. Destaca el patriotismo de todos y cada uno de los constituyentes, cuyas biografías espera sirvan de ejemplo para la práctica del nacionalismo de la juventud. También se encuentra en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3659>

PASTOR ROUAIX,
*GÉNESIS DE LOS ARTÍCULOS 27 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DE 1917,*

México, El Colegio de la Frontera Norte, El Colegio de Chihuahua,
Delegación Coyoacán, 2010, 314 pp.

Pastor Rouaix fue responsable de la primera ley agraria de contenido social del país, mientras dirigía el gobierno de Durango. En el Congreso Constituyente de 1916-1917, dejó su huella en el mismo sentido y contó el proceso de creación de los artículos 27 y 123, al estar en des-

acuerdo con las versiones referidas en las obras de Palavicini y Bojórquez. El artículo 27 surgió de las reuniones que él, en su carácter de presidente de la comisión encargada, junto con el diputado Rafael L. de los Ríos, José Inocente Lugo, José Natividad Macías y otros, tuvieron en el edificio otrora casa del obispo de Querétaro, al término de las sesiones de la asamblea, para ser presentadas al día siguiente al resto de los constituyentes. Rouaix, cuyo punto de partida fue la obra *Los grandes problemas nacionales* de Molina Enríquez, refiere que fueron debates muy interesantes, pero se lamenta de no haber conservado apuntes de los mismos. Respecto del artículo 123, cuya discusión explica en detalle, comenta que le parecieron peligrosas algunas sugerencias del Gral. Múgica, porque entonces se conocían poco las teorías socialistas. También asegura que gozaron de libertad absoluta para formular sus ideas y presume que dichos artículos influyeron en el tratado de Versalles, donde se confieren garantías al trabajador, así como en constituciones de al menos diez naciones. Incluye un anexo documental.

JORGE SAYEG HELÚ,

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917,

México, INEHRM, 1978, 172 pp.

En esta obra su autor, catedrático, historiador y magistrado, destaca la peculiaridad de la asamblea constituyente que logró introducir la primicia de los derechos sociales en el texto constitucional. Para explicarlo, se remonta al momento en que inició dicho afán de justicia social: la guerra de independencia; pero estos derechos no lograron incorporarse claramente a una Constitución sino hasta la que nos rige. Justifica el conjunto heterogéneo del Congreso Constituyente por el carácter popular de la Revolución mexicana y en este hecho encuentra, además, la clave de su éxito a lo largo del siglo xx. En virtud del abandono de la técnica constitucional del siglo xix y de sus rígidos modelos, fue posible conce-

bir los derechos sociales. Subraya el logro de haber subordinado el derecho individual de libre concurrencia al interés social, prescrito por el artículo 28, que dejó atrás el concepto clásico del liberalismo económico; así como la importancia de la libertad municipal. Critica la parcialidad de las historias de Palavicini y Bojórquez; alaba la crónica de Pastor Rouaix, a pesar de haber colaborado con Venustiano Carranza. Asimismo, considera ejemplar la labor de Francisco J. Múgica y Heriberto Jara, que se apartaron de las directrices de Álvaro Obregón. Concluye afirmando que, a partir de la ley fundamental de 1917, se conquistó un nuevo constitucionalismo social mexicano, y una nueva filosofía constitucional. Hay una versión en línea: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3433>

ROLANDO TAMAYO Y SALMORÁN,

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIÓN,

2ª reimp., México, Distribuciones Fontamara, 2006, 304 pp.

Quizá antes de preguntarnos si debemos reformar o cambiar la carta de Querétaro que nos rige actualmente, tendremos que indagar si entendemos lo que es y debe ser una constitución en términos generales, para así evitar un simple intercambio de forma, sin raíces en la realidad jurídico-política nacional, como ya ha sucedido en nuestro pasado. Para algo así resulta indispensable este libro de propedéutica de la ciencia jurídica constitucional de Tamayo y Salmorán, doctor en filosofía y derecho constitucional, cuya obra didáctica, sistemática y accesible permite darle la razón cuando opina que la mejor filosofía del derecho la han hecho siempre los juristas. Introduce el tema planteando el significado original del término constitución y luego desarrolla lo que se ha entendido por tal concepto desde la antigua Grecia, donde se le consideró, además, como una sociedad ética; también lo que fue en la Roma clásica, y cómo llegó de la Edad Media hasta nosotros. Así comprendemos, entre otros muchos aspectos, por qué, en el siglo de las luces, en

Francia se entendió por ley fundamental un documento más ideal y doctrinal que legal, mientras que sucedió al revés en los Estados Unidos. En capítulos aparte, expone el constitucionalismo y la doctrina constitucional, y lo que han sido en el pasado grecorromano, medieval, moderno y contemporáneo, explicando la razón por la cual estos principios se han convertido en un ideario cargado de emociones. Por último, en otro segmento, aborda la teoría de la constitución, su análisis como derecho a través de la jurisprudencia o dogmática jurídica; la supremacía de la carta magna; el concepto de constitución y el establecimiento de esta última en virtud del derecho constitucional consuetudinario; finalizando con el acto constituyente.

FELIPE TENA RAMÍREZ,
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO,
40ª ed., México, Porrúa, 2013, 693 pp.

El tema del libro fue del mayor interés de su autor, que publicó en 1944, cuando era todavía abogado postulante. La obra fue objeto de continuas rectificaciones y creció, junto con él, al ingresar a la Suprema Corte de Justicia como secretario de estudio y cuenta, al principio, y, después, en su larga y fructífera trayectoria como ministro, por lo que llegó a ser conocido como uno de los mayores especialistas en la materia. A Tena Ramírez se le llamó “el jurista poeta” porque dominó el derecho constitucional con la misma destreza con la que utilizó el idioma. En esta obra aborda la teoría de la Constitución y dedica capítulos al poder constituyente, el constituyente permanente y el revolucionario; la forma de gobierno y los tres niveles de este último; los poderes federales, que analiza minuciosamente en capítulos separados; el juicio de amparo y otras defensas subsidiarias de la Constitución; la responsabilidad de los servidores públicos y algunas de las reformas al código político del último tercio del siglo xx, en una obra que sigue vigente, a pesar de la muer-

te de su autor en 1994, porque no se limitó a explicar los principios y conceptos esenciales, sino que, como gran conocedor de nuestro pasado, ofreció el fundamento histórico-jurídico de cada tema sin dejar de proyectar los ideales de la nación.

FELIPE TENA RAMÍREZ,
LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO, 1808-2005,
25ª ed., México, Porrúa, 2008, 1180 pp.

En 1957, año en que fue por primera vez editada, esta obra celebró un doble aniversario, el centenario de la Constitución de 1857 y el cuadragésimo aniversario de la de 1917. Su utilidad y carácter didáctico impidió que se limitara a conmemorar estas fechas, pues continuó apareciendo, desde 1963 hasta 2005, con el texto de las reformas constitucionales a nuestro código político en vigor, convirtiéndose también en libro de consulta indispensable para las aulas y especialistas en ciencias sociales, gracias al amplio periodo considerado, desde el primer intento autonomista de un grupo de criollos del Ayuntamiento de México, hasta hace una década. Incluye sesenta documentos, cada uno de ellos precedido de una breve introducción histórica, preparada con la atenta prosa que caracterizó siempre a Tena Ramírez, en los que resume el marco histórico y los testimonios coetáneos. No sólo incluye los textos de las constituciones, bases o estatutos transitorios y proyectos afines; también los votos particulares disidentes, como los de José Fernando Ramírez, Mariano Otero, José Bernardo Couto y Ponciano Arriaga, pronunciados en momentos álgidos del pasado nacional; así como manifiestos o planes políticos trascendentes del pasado; también contiene las leyes de Reforma (1859-1863) y la ley agraria del 6 de enero de 1915. Sigue siendo la mejor recopilación histórico-documental de nuestro pasado constitucional en un solo volumen.

ALFONSO TORO,
LA IGLESIA Y EL ESTADO EN MÉXICO
 (ESTUDIO SOBRE EL CONFLICTO ENTRE EL CLERO CATÓLICO
 Y LOS GOBIERNOS MEXICANOS
 DESDE LA INDEPENDENCIA HASTA NUESTROS DÍAS),
 México, Talleres Gráficos de la Nación, 1927,
 501 pp.

El magistrado y docente Alfonso Toro preparó este libro al inicio de la llamada guerra Cristera, desencadenada por los preceptos constitucionales que redefinieron el campo de acción de los ministros religiosos y del propio culto, algo que la jerarquía católica consideró inaceptable, sobre todo ante las medidas que aplicó después el presidente Calles para reglamentarlos. Con el propósito de explicar los procedimientos gubernamentales, el autor traza un panorama histórico del problema desde la conquista de México. En capítulos aparte, explica la connivencia del clero con Porfirio Díaz y luego con Victoriano Huerta. Como apéndice documental incluye la protesta del episcopado mexicano (1917 y 1926); las declaraciones del secretario de Gobernación Adalberto Tejeda; la carta pastoral colectiva de los obispos mexicanos anunciando el cierre de los templos; las declaraciones del presidente Calles; las circulares de la Secretaría de Gobernación sobre la clausura de los templos; el ocurso al Congreso de la Unión de los prelados; el ocurso de la Unión Nacional de Empleados Públicos; el dictamen presentado a la Cámara de Diputados sobre el ocurso de los prelados; y el fragmento de la memoria de la Secretaría de Gobernación.

ALBERTO TRUEBA URBINA,
LA PRIMERA CONSTITUCIÓN POLÍTICO-SOCIAL DEL MUNDO:
TEORÍA Y PROYECCIÓN,
 México, Porrúa, 1971, xiv+429 pp.

El Dr. Trueba Urbina ha sido, con toda seguridad, el mayor promotor del código político de 1917 como el primero en introducir las garantías sociales en el ámbito teórico y práctico constitucional. En 1974 publicó, por separado, una edición en español y otra en francés sobre la influencia que ejerció, a su modo de ver, la Constitución mexicana, concretamente su artículo 123, en el artículo 427 del Tratado de Versalles, en donde también incluyó un capítulo para reunir apreciaciones elogiosas de juristas extranjeros sobre la ley fundamental mexicana. Años atrás, en 1951, había salido de la imprenta el primer título que dedicó al tema: ¿Qué es una Constitución político-social?, donde expuso el nacimiento de lo que llamó constitucionalismo político-social, adoptado por otras naciones, “porque la socialización del derecho es una realidad de nuestro tiempo”. Desarrolló la teoría constitucional desde sus términos más generales, habló de la Constitución política y del derecho político; de la Constitución social y el derecho social e, incluso, de un “liberalismo social, que conjuga los intereses de los grupos humanos con un nuevo sentido de la democracia”; finalmente, trató de la Constitución político-social, y llegó a sugerir que el juicio de amparo debía defender también las garantías sociales deturpadas. Esta obra fue revisada y refundida bajo el título que encabeza la presente ficha bibliográfica, en la cual añadió una segunda parte con el facsímil de la carta de Querétaro, más capítulos acerca de su impronta a nivel internacional y otro más sobre los derechos sociales en las constituciones de los estados de la república mexicana.

**JORGE VALLEJO Y ARIZMENDI, RAÚL MEDINA MORA,
Y EUGENIO HURTADO MÁRQUEZ,**
*ENSAYO BIBLIOGRÁFICO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL MEXICANO Y DE GARANTÍAS,
AMPARO Y DERECHOS HUMANOS,*
México, UNAM, 1998, xviii+757 pp.

Esta obra, a cargo de Vallejo y Medina, apareció por primera vez en 1944; más de medio siglo después, Hurtado la actualizó con información hasta 1997. Su propósito original consistió en servir de instrumento para orientar el contenido de la biblioteca de derecho mexicano del precursor del actual Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Instituto de Derecho Comparado. Las materias del ensayo se eligieron “en vista de la importancia relevante que tienen los estudios sobre los Derechos del Hombre y de que el Amparo es la institución que da acento propio a nuestro Derecho Político”. La bibliografía, hemerografía y artículos en obras colectivas que integran el trabajo, comienzan desde el inicio de la guerra de Independencia nacional. Puesto que los temas políticos desbordaban, por mucho, a los jurídicos, se trató de restringir aquéllos a los títulos esenciales. Las fichas aparecen en orden cronológico, anual y por orden alfabético. A la división original en 1) derecho constitucional; 2) garantías y amparo, se le añadió una tercera, en 1998, sobre derechos humanos, debido a la gran cantidad de trabajos aparecidos en torno a este último tema en la década de 1990. Otro cambio para esta edición consistió en eliminar tesis profesionales y las notas aclaratorias a cada ficha. Aun así, se registran 3933 obras de derecho constitucional; así como 2112 de garantías, amparo y derechos humanos, para un total de 6046 fichas. Incluye índice onomástico al final.

JORGE VERA ESTAÑOL,
AL MARGEN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917,
Los Angeles, Wayside Press, 1920, viii+251 pp.

Vera Estañol fue un abogado destacado durante el porfiriato. También participó en la famosa obra colectiva, *México, su evolución social*, para la cual redactó el capítulo sobre el desarrollo jurídico del país. En febrero de 1913, Victoriano Huerta lo nombró ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, cargo similar al que había ocupado en el régimen anterior, pero renunció en junio del mismo año, por razones políticas. Como diputado de la xxvi Legislatura, fue enviado a prisión junto con el resto de los legisladores. Al recobrar la libertad, partió a los Estados Unidos, donde comenzó a escribir sobre la Revolución de la que había puesto tierra de por medio, al principio en forma de artículos para la *Revista Mexicana*, los cuales recogió después como libro. Basta conocer el título con que se publicó en inglés la obra que hemos seleccionado para tener una idea clara de su contenido: *Carranza and his Bolshevik Regime*. Además de tachar al presidente mexicano de líder bolchevique con hambre ilimitada de poder, explica las razones por las cuales considera ilegítima la Constitución de 1917. Recuerda que sólo el Congreso Federal tenía facultad para reformar la carta magna de 1857, por lo que la asamblea que convocó Carranza no podía crear una nueva ley fundamental, aunque alegara como antecedente la Revolución de Ayutla y la asamblea convocada después. Sin embargo, Carranza había afirmado que su gesta revolucionaria tenía como finalidad reestablecer el régimen derrocado por el golpe de Estado contra Francisco I. Madero, que era el de 1857. Por si fuera poco, Vera afirma que algunos agentes de Carranza se comprometieron ante el gobierno de los Estados Unidos a crear un nuevo régimen como condición para reconocer su gobierno.





El catolicismo social en la Constitución de 1917

•
PABLO SERRANO ÁLVAREZ¹

EL COLEGIO DEL ESTADO DE HIDALGO



Es moneda corriente el decir que la Constitución de 1917 fue un documento que sintetizó las demandas sociales de los grupos que lucharon en la revolución mexicana. Con frecuencia se ha dicho que un grupo de jóvenes radicales con tendencias socialistas y jacobinas encabezaron los debates que arrojaron por resultado los artículos de mayor avanzada para su momento, éxito de los postulados más profundos de la gran revolución social mexicana.

Y también se asume que aquel grupo de reformadores abrevaron de la más pura tradición revolucionaria local y que aun las líneas de pensamiento de vanguardia europea respaldaron sus iniciativas y argumentaciones en el congreso en Querétaro. Sin duda, mucho de lo anterior es completamente cierto y ha contribuido a crear una imagen canónica del texto constitucional que, incluso, sirvió como referencia de lucha en otras regiones del continente a lo largo del siglo xx.

Quizá por ello cause desconcierto el que en fecha muy próxima a la expedición del documento a que nos referimos, un par de comentaristas norteamericanos expresaran que al ponerlo en perspectiva con otros con-

1. La colaboración estrecha de Luis Enrique Moguel Aquino ha sido trascendental en la elaboración y hechura de este trabajo, mi reconocimiento. Algunos datos han sido fáciles de obtener gracias a Oscar Eduardo Martínez Ramírez, que siempre participa en estas aventuras historiográficas con entusiasmo y trabajo. Agradezco a Carmen Saucedo Zarco la invitación a participar en esta publicación.

temporáneos, como las constituciones de Perú (1919), Alemania (1919) y Checoslovaquia (1920) —que incorporaban reformas de naturaleza semejante—, la nueva constitución mexicana no resultaba ni tan radical ni tan en favor del proletariado.²

Una vía de explicación de aquel comentario es el colocar el debate sobre los proyectos de transformación social en el mundo de entre siglos en un plano de observación amplio. El presente artículo persigue poner sobre la mesa al catolicismo social como parte de ese debate en el que se inscribió la elaboración de la Carta Magna de 1917.

•

Un primer punto que es menester dejar sentado es que el congreso constituyente que inició el 1 de diciembre de 1916 en Querétaro representaba sólo a la facción triunfante del proceso violento de la revolución, esto es, al grupo que encabezaba Venustiano Carranza. Dentro de éste, tomó un lugar protagónico la considerada ala radical, ligada en gran parte al obregonismo en ciernes. Lo anterior implica que una parte importante del complejo espectro ideológico de la época careció de voceros directos. Sin embargo, aun de manera indirecta, algunos ecos de aquel espectro se hicieron escuchar. Tal es el caso del catolicismo social, bajo cuyo nombre se cobija un conjunto de ideas y prácticas que desde la última década del siglo XIX permearon la estructura de la comunidad católica en el mundo y, por supuesto, en México.³

Al triunfo de la República en 1867, el llamado partido conservador, del que la jerarquía católica era un componente principal, parecía completamente aniquilado y sus miembros condenados al silencio en una estructura donde el ejercicio religioso quedaba relegado al ámbito particular. La década siguiente consolidó esa convicción con el predominio del grupo liberal que avanzó en la construcción de un Estado secular.

2. Andrew y Cleven, "Some social aspects", p. 474.

3. Niemeyer, *Revolución en Querétaro*, pp. 49 y ss.

El otoño de 1876 vio la llegada al poder de un aguerrido liberal, Porfirio Díaz. Los requerimientos de la "operación cicatriz" que siguió a su violento ascenso a la presidencia incluyeron, entre otras cosas, desvanecer el jacobinismo de sus antecesores. Conforme el antiguo héroe de la Reforma se consolidaba en su posición, la política de tolerancia hacia la Iglesia se convirtió en uno de los pilares de su proyecto pacificador. Durante lustros, se estableció una relación de mutuo beneficio entre Porfirio Díaz y la Iglesia, que permitió a aquél contar con el apoyo de los sacerdotes para pastorear su rebaño, mientras que ésta pudo desarrollar sus tareas sin ser perseguida e incluso consiguió cierta presencia pública.⁴

El largo periodo encabezado por la figura de Díaz coincidió con una serie de cambios en el mundo y otros tantos ocurridos en el seno del propio porfiriato, que, al cambio de siglo, pusieron a los católicos en una situación distinta a la que se encontraban apenas un par de décadas atrás. Por una parte, desde Roma las autoridades de la Iglesia habían iniciado una serie de ajustes de cara a las profundas transformaciones sociales, políticas y culturales provocadas por la revolución industrial en Europa y que amenazaban con tomar el camino del socialismo. La bandera más visible de esos ajustes fue la encíclica *Rerum novarum*, publicada por el papa León XIII en mayo de 1891, en la que se perfilaba el papel de la Iglesia en el nuevo entorno y apelaba a un mayor involucramiento de los católicos en la consecución de la justicia.⁵

La encíclica *Rerum novarum* (De las cosas nuevas) inició anunciando su objetivo:

...debiendo Nos velar por la causa de la Iglesia y por la salvación común, creemos oportuno, venerables hermanos, y por las mismas razones, hacer, respecto de la situación de los obreros, lo que hemos acostumbrado, dirigiéndoos cartas sobre el poder político, sobre la libertad humana, sobre la cristiana constitución de los

4. García Ugarte, "Las disputas Iglesia-Estado", p. 271.

5. Cannelli, *Nación católica*, p. 105. Ver también Aguirre Cristiani, *¿Una historia compartida?*, p. 25.

Estados y otras parecidas, que estimamos oportunas para refutar los sofismas de algunas opiniones. Este tema ha sido tratado por Nos incidentalmente ya más de una vez; mas la conciencia de nuestro oficio apostólico nos incita a tratar de intento en esta encíclica la cuestión por entero, a fin de que resplandezcan los principios con que poder dirimir la contienda conforme lo piden la verdad y la justicia. El asunto es difícil de tratar y no exento de peligros. Es difícil realmente determinar los derechos y deberes dentro de los cuales hayan de mantenerse los ricos y los proletarios, los que aportan el capital y los que ponen el trabajo. (1)⁶

La carta pontificia tocaba tres puntos genéricos, a saber: el reconocimiento de la llamada “cuestión social”, esto es, el desequilibrio entre ricos y pobres, sus consecuencias y el fracaso de los socialistas en su búsqueda por lograr una solución; la necesidad de que la autoridad civil y la Iglesia intervinieran en el problema; y finalmente el papel que deberían jugar los trabajadores y sus agrupaciones para restaurar el orden social.

Publicada una década más tarde, la encíclica *Graves de communi* (1901) profundizaba acerca del papel social de la Iglesia y se concentraba en lo que se llamó “democracia cristiana”. El papa León XIII la definió como contraria a los planteamientos socialistas, pues la apuesta católica se fundamentaba en los principios divinos para procurar el bien de las clases inferiores. No implicaba unirla a un régimen político determinado, ni tampoco una idea política precisa, sino más bien, se definía por el ejercicio de la “vida honesta” y cristiana de las clases obreras. Sus ejes rectores eran caridad, equidad, amistad y cuestión social (moral y religiosa).

Ambos documentos fueron sólo los pilares sobre y alrededor de los cuales se articularon planteamientos teóricos más específicos, a veces divergentes, prohijados por numerosos católicos en diversas partes del

6. Encíclica *Rerum novarum*.

mundo, principalmente en Europa, así como variadas acciones concretas que tenían por objetivo –todas– resolver la apremiante “cuestión social” derivada del nuevo orden económico. Su propuesta era la alternativa al capitalismo y al socialismo, ante el fracaso de ambos modelos por armonizar el capital y el trabajo. Así, el catolicismo social se convertiría en el tercer gran “ismo” que atravesó desde finales del siglo XIX a lo largo del siguiente.⁷

Por otra parte, el llamado de León XIII tuvo eco en México justo cuando también en el país el modelo económico, empujado por las autoridades porfirianas, estaba dando lugar a la conformación de una incipiente clase obrera y a una profunda desigualdad social. Coincidentemente, desde hacía algunos años se había dado un relevo generacional en la jerarquía católica mexicana que llevó a las más altas posiciones a un ambicioso grupo educado en Roma, alejado de los radicalismos de la Reforma liberal y que pugnaba por una mayor participación de la Iglesia en asuntos públicos.⁸

Asimismo, en otros niveles del edificio católico, muchos seguidores, religiosos o no, habían ocupado numerosos espacios de atención a la comunidad ahí donde el gobierno porfirista era incapaz de proveer a los necesitados, que eran cada vez más. Se fundaron así instituciones de beneficencia, escuelas, asociaciones mutualistas, etcétera, de adscripción católica que favorecieron la comunicación entre diversos grupos sociales al tiempo que extendían la intrincada red de influencia de la Iglesia. El catolicismo social encontró terreno fértil en el México de entre siglos.⁹

No resulta extraño que al despuntar el siglo XX la movilización y organización de grupos católicos se hiciera cada vez más clara. De ello dan evidencia los Congresos católicos, el primero celebrado en Puebla en 1903 y al que siguieron los de Morelia (1904), Guadalajara (1905) y Oaxaca (1909). También destacaron los congresos agrícolas celebrados un

7. Ceballos Ramírez, *El catolicismo social*, p. 35.

8. Cannelli, *Nación católica*, p. 108. Ver García Ugarte, “Las disputas Iglesia-Estado”, p. 274.

9. Aguirre Cristiani, *¿Una historia compartida?*, p. 43. Ver también García Ugarte, “Debilidades y fortalezas”, p. 21.

par de ellos en Tulancingo en 1904 y 1905 y otro más en Zamora en 1906. Asimismo se celebraron las llamadas semanas sociales en León en 1908 y en la Ciudad de México en 1909 y 1910.¹⁰

Si bien en estos encuentros el tema principal no era, por lo menos oficialmente, el papel de la Iglesia en los asuntos públicos, lo cierto era que creaban espacios de encuentro entre la jerarquía católica y diversos sectores sociales con cierta representatividad en los que se discutía y analizaba el contexto político, más aún cuando la política de conciliación construida sobre la base de la voluntad de Díaz, se veía amenazada con su inminente desaparición.¹¹

La nómina de temas desarrollados en aquellos espacios era sumamente variada y reflejaban claramente cómo las líneas generales trazadas por las encíclicas mencionadas se desmenuzaban en otras más específicas nacidas del estudio de la realidad local.

A su modo, los católicos hacían también un diagnóstico de “los grandes problemas nacionales” y construían propuestas. Aprovechamiento racional del campo, reparto de tierras, mejoramiento de la calidad de vida del campesino, explotación y marginación de los indígenas, educación moral de los obreros, etcétera, eran algunos de los temas tocados en los encuentros que se enlistan. A la par que los magonistas, que algunos funcionarios dentro del gobierno, que algunos estudiosos (como Andrés Molina Enríquez, cuya sombra referimos) y que tantos otros “reformadores”, los católicos formaron parte de un destacado esfuerzo por atajar y resolver los problemas provocados por la desigualdad y la pobreza.¹²

Paralelamente, desde principios del siglo la prensa católica comenzó a desarrollar un ejercicio de crítica al régimen sin atacar directamente a Díaz. De forma reiterada manifestó su desacuerdo con las miserables condiciones laborales de los trabajadores del campo y la ciudad y con la escandalosa concentración de la tierra. No pasó mucho tiempo para que el caciquismo y la falta de democracia fueran también objeto de críticas

10. Ver Meyer, *El catolicismo social en México hasta 1913*, pp. 10 y ss.

11. Ceballos Ramírez, *El catolicismo social*, pp. 40 y ss.

12. García Ugarte, “Debilidades y fortalezas”, p. 26. Ver Ceballos Ramírez, *La democracia cristiana*, p. 19.

en esas publicaciones. Así, la voz de los católicos se unió a los crecientes reclamos que desde distintas trincheras ideológicas se hacían contra el régimen, manifestando la crisis del consenso que en otro momento había logrado y alimentando su desprestigio.

Hacia 1910, el tema de la sucesión presidencial comenzó a ocupar poderosamente la atención de los católicos organizados, no pocos de los cuales se unieron a la aventura antirreeleccionista encabezada por Francisco I. Madero y eventualmente al primer estallido de la revolución. Apenas ocurrida la renuncia de Díaz, el catolicismo militante se coaligó en torno del Partido Católico Nacional, fundado en mayo de 1911, y apoyó a Francisco I. Madero en las elecciones presidenciales de ese año. Asimismo, en los comicios legislativos del año siguiente logró una abundante cosecha en su zona de influencia, particularmente en el occidente del país.¹³

Entre 1911 y 1914, los católicos desarrollaron una amplia actividad pública ya como parte del gobierno civil o bien como interlocutores en la construcción de la opinión pública. Desde sus muchas y efectivas trincheras, se constituyeron en un agente político de reformas sociales y materializaron demandas que devenían del proyecto social de León XIII y del catolicismo social mexicano, que para entonces había adquirido perfiles bien definidos.

Las redes de mutualidades, obreros, empleados y profesionistas, que se habían fraguado a fuego lento durante el porfiriato, se entrecruzaron con las demandas de mejoras a las condiciones de vida manifestadas de manera abierta ya al triunfo de la revolución maderista. La apertura democrática les permitió integrarse con éxito a algunos gobiernos locales, tal es el caso de Jalisco —principal bastión del Partido Católico Nacional—, donde el congreso fue dominado por diputados católicos (1911-1913).¹⁴

Dueños de la situación, promulgaron disposiciones relacionadas con las luchas sociales de las militancias católicas: la ley de Uniones Profesio-

13. O'Dogherty Madrazo, *De urnas y sotanas*, pp. 77 y ss.

14. O'Dogherty Madrazo, *De urnas y sotanas*, p. 157.

nales (que otorgaba personalidad jurídica de las organizaciones laborales), de Bien de Familia (que garantizaba el patrimonio familiar al declararlo inembargable) y del Descanso Obligatorio, ésta última antecesora de las leyes decretadas en el periodo constitucionalista y fincada en la doctrina social de la Iglesia.¹⁵

Asimismo, los diputados católicos presentaron a la legislatura local proyectos que trataban asuntos como la libertad de enseñanza, la protección de la pequeña propiedad y sobre la representación proporcional. Así, el catolicismo social tuvo un nuevo empuje en el contexto de la movilización social generalizada y en la lucha extendida por el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores del campo y la ciudad así como por la profundización de las prácticas democráticas. Para algunos estudiosos, una parte de sus propuestas se adelantaron a las que empujarían los gobiernos revolucionarios a la vuelta de algunos meses ahí donde se hicieron del poder.¹⁶

En la historiografía sobre el tema ha recibido particular interés el desarrollo y las conclusiones de la Segunda Gran Dieta Obrera de la Confederación Nacional de los Círculos Obreros que tuvo lugar en Zamora, Michoacán, en enero de 1913. Esta reunión es considerada la síntesis del debate y las propuestas del catolicismo social mexicano antes del tremendo desplazamiento que sufriría la Iglesia al triunfo de los revolucionarios constitucionalistas, en parte porque también significó la última oportunidad del ejercicio libre de reunión pues apenas unas semanas más tarde el laboratorio democrático maderista llegaría a su fin.¹⁷

En aquella asamblea se perseguía: “Unir todos nuestros esfuerzos –decían los convocantes– para promover una reforma fundamental del actual régimen económico, conforme a los principios asentados en las encíclicas de León XIII de 1891 y 1901 *Rerum novarum* y *Graves de communi*. Nuestra acción en las masas populares será leal y francamente democrática, quere-

15. Zepeda Lecuona, *Constitucionalistas, Iglesia*, p. 33. García Ugarte, “Las disputas Iglesia-Estado”, p. 277.

16. Ruano Ruano, “El catolicismo social mexicano”, p. 15. Ver también García Ugarte, “Debilidades y fortalezas”, pp. 30- 31.

mos la elevación del pueblo por el pueblo, es decir, la elevación que resulta del desarrollo natural y espontáneo de sus propias fuerzas”.¹⁸

El jesuita Méndez Medina expuso ahí su conferencia sobre “La cuestión social en México”, cuyo título ilustra claramente el talante de su contenido. En la reunión:

... se hizo hincapié en la necesidad de preservar el hogar como fundamento del orden y la tranquilidad social; en exigir el establecimiento de un salario mínimo para cada tipo de industria y para cada región del país, de acuerdo con las necesidades elementales del trabajador; en pedir la reglamentación de las labores de las mujeres y los niños, tanto para evitar el trabajo de las mujeres embarazadas y garantizar su asistencia, como para asegurar la educación y formación moral, intelectual y física de los menores. Se le concedió especial importancia al problema del patrimonio familiar inalienable, a la implantación del Seguro Obrero y al establecimiento de consejos permanentes de arbitraje obligatorio para dirimir las querellas entre obreros y patrones. Se recalcó la urgencia de estudiar las bases para el reparto de utilidades de las empresas, se definió la naturaleza jurídica y social de la asociación profesional, y se dirigió a los poderes públicos para que reconocieran la personalidad jurídica de los sindicatos profesionales, con derecho de propiedad mueble e inmueble tan amplio como lo necesiten, derecho de jurisdicción profesional sobre sus miembros y derecho de representación cerca de los poderes públicos. La Dieta también señaló los requisitos para evitar la explotación inmoderada del trabajo a domicilio y apuntó que el rumbo más firme para conseguir la paz social era estructurar la sociedad sobre la base corporativa.¹⁹

17. Sobre la Dieta de Zamora, ver Aguirre Cristiani, *¿Una historia compartida?*, p. 30.

18. Citado en Ulloa, *La Constitución de 1917*, p. 337.

19. Lugar citado.

Muchos de los temas y resoluciones apuntados tendrían resonancia años más tarde en los debates sobre las relaciones entre el capital y el trabajo en el congreso constituyente de Querétaro.

El gobierno encabezado por Victoriano Huerta a partir de febrero de 1913 todavía permitió algunas acciones a los católicos en tanto la jerarquía eclesiástica apoyó el régimen golpista. Sin embargo, conforme éste transitó hacia posiciones más autoritarias el activismo de aquéllos encontró márgenes de acción cada vez menores dentro del orden dictatorial.

De hecho, algunos católicos buscaron espacios y fueron acogidos en las filas revolucionarias, principalmente entre los zapatistas y en menor medida dentro del villismo, facciones que oscilaron entre la aceptación y la ambivalencia ante la Iglesia y sus seguidores.

Si bien en una medida difícil de precisar, ellos debieron alimentar de algún modo el espíritu del Programa de Reformas Políticas y Sociales de la Revolución aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria en 1915, en particular los dos primeros de los cinco grupos de artículos referentes a “la cuestión agraria”, “la cuestión obrera”, reformas sociales, reformas administrativas y reformas políticas.²⁰

Como se mencionó al principio, el Congreso constituyente dejó fuera a varios sectores del espectro ideológico. La ley electoral para el Congreso constituyente del 20 de septiembre 1916 excluía a quienes habían apoyado el gobierno de Huerta y en particular a los católicos militantes. A la letra, el artículo estipulaba: “Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que esta Ley les otorga, sin más condición, por ahora, de no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia”.²¹

Aunque en algunas regiones del país las organizaciones católicas se mantuvieron vigentes y beligerantes, lo cierto es que en virtud de que la

20. Aguirre, “Iglesia católica y revolución mexicana”, p. 51.

21. Serrano Migallón, *Las constituciones en México*, pp. 325-326.

jerarquía de la Iglesia se encontraba exiliada —lo que limitó la reorganización de los católicos— y de la prohibición expresa en la citada ley, la representación directa y abierta del catolicismo social en los debates del constituyente fue prácticamente nula.²²

Más aún, el tono general de las discusiones y del documento final rayaron en el anti catolicismo en el afán por profundizar la separación entre la Iglesia y el Estado y consolidar la supremacía de éste en la vida social. De ello dan cuenta el artículo 3, que decretó la educación laica y prohibió al clero establecer planteles educativos; el 5, que canceló las órdenes monásticas y el ejercicio del voto por parte de los clérigos; el 24, que reconoció la libertad de creencias pero restringió los actos de culto a los templos y convirtió la profesión de la fe en asunto de la vida privada; el 27, que canceló la posibilidad de que las iglesias adquirieran y administraran bienes distintos a los necesarios para su ministerio; y el 130, que negó la personalidad jurídica a las iglesias, canceló la posibilidad de creación de partidos políticos confesionales y otorgó amplias facultades a las legislaturas locales para regular las actividades del clero.²³

Aun así, varios autores, entre ellos Berta Ulloa, Jorge Adame Goddard y Joaquín Márquez Montiel, han hecho énfasis en la presencia tácita de los postulados del catolicismo social en algunos artículos constitucionales, particularmente en el 123, que recoge precisamente las inquietudes acerca de la llamada “cuestión social”. Sin embargo, no es fácil reconstruir una ruta directa entre la literatura doctrinal y el texto constitucional, no obstante sus obvias semejanzas.²⁴

Otros, como Manuel Ceballos Ramírez, advierten que “hace falta un estudio más historiográfico que ponga en evidencia si en efecto fue la *Rerum novarum* el texto que iluminó a los constituyentes mexicanos —algunos de ellos ex seminaristas— o si, en cambio, las ideas del 123 fueron extraídas del ambiente de protesta laboral que se venía respi-

22. Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, p. 65 y ss.

23. Niemeyer, *Revolución en Querétaro*, p. 85. Ver Serrano Migallón, *Las constituciones en México*, p. 351 y ss.

24. Ulloa, *La Constitución de 1917*; Adame Goddard, “Influjo de la doctrina social cristiana”, pp. 423-448; Márquez Montiel, *La doctrina social de la Iglesia*, p. 43 y ss.

rando en México desde tiempo atrás, al que ciertamente pudo contribuir la encíclica de 1891”.²⁵

Una de las vías en que se puede rastrear la incorporación de los postulados del catolicismo social en la Constitución de 1917 es a través de inferencias basadas en hechos aislados, a veces casi anecdóticos, durante la elaboración de las iniciativas que se discutirían en la asamblea constituyente.

De este modo se tiene testimonio, por ejemplo, de la defensa que el grupo moderado hizo del derecho que los padres de familia tenían de escoger las escuelas de sus hijos cuando se discutía y dictaminaba el artículo 3°. En esa misma tónica, un pequeño grupo de diputados, estando lejos de una posición pro clerical, argumentó que las restricciones y limitaciones a la libertad no correspondían a la sección de garantías individuales de la Constitución, pues anteponían la libertad individual a la colectiva, de lo que resultaba que era impropio y fuera de lugar que se hablara de la enseñanza obligatoria.²⁶

El diputado Alfonso Cravioto, elemento destacado de esa fracción moderada, señaló que había atacado el dictamen sobre la libertad de enseñanza porque “no aplastaba a los sacerdotes, pero sí a los derechos fundamentales del pueblo, ya que la libertad de enseñanza se derivaba directamente de la libertad de opinión, la más trascendental de las libertades del hombre”.

Atacar a una de las libertades era atacar a todas, añadió Cravioto, y con ello le

daríamos una formidable bandera al enemigo para que estallase una revolución que no sería reaccionaria, sino liberal para derribarnos justificadamente y establecer la Constitución del 57. El

25. Ceballos Ramírez, *Rerum Novarum en México*, p. 27. Ver la postura de Romero de Solís, “La dictadura constitucional”, p. 40, quien dice “En forma simultánea, los constituyentes proponen la creación de una Iglesia católica nacional con su propia jerarquía y rituales; pero nacional, es decir, independiente de la obediencia romana”.

26. Ver la postura católica de crítica a la Constitución de 1917 y sus postulados en Romero de Solís, *El agujón del espíritu*, p. 270 y ss. En el punto del artículo 3° ver también Niemeyer, *Revolución en Querétaro*, pp. 90-91.

triumfo liberal sobre la enseñanza religiosa no está —decía— en aplastarla con leyes excesivas que sólo producirán reacciones desastrosas.²⁷

Más amplio es el seguimiento que puede hacerse de la presencia, aunque difuminada, del catolicismo social en la redacción del artículo 123. Se tiene conocimiento, por ejemplo, del reconocimiento que hizo Pastor Rouaix, uno de los artífices de la reforma al artículo 5 que terminaría por ser el 123 actual, de “los principios teóricos del cristianismo” que se verían realizados en las reformas a las instituciones sociales que contenían no sólo el artículo citado, sino también el 27.

Se sabe también que el diputado José N. Macías leyó proyectos de leyes laborales que había preparado en Veracruz por encargo de Venustiano Carranza; éstas se fundaban en las legislaciones obreras de Estados Unidos, Inglaterra y Bélgica. La mención de éstas últimas, es decir, de la legislación belga, y el hecho de que como parte del equipo que redactó el proyecto del artículo estuviera el diputado Victorio Góngora llevó a Jorge Adame Goddard, uno de los principales estudiosos del pensamiento político católico, a reconstruir una genealogía del citado artículo.

Adame sostiene que la redacción fundamentalmente técnica del proyecto refleja que fue preparado por especialistas en legislación obrera y que de entre el equipo involucrado, el diputado Góngora debió haber sido uno de los más, si no el que más, capacitado.²⁸ Este constituyente, ingeniero de profesión, se había graduado en la Universidad de Gante en 1896, justo cuando esta ciudad era epicentro de la doctrina social cristiana, de modo que es muy probable que sus conocimientos sobre materia laboral provinieran directamente de la elaboración teórica y práctica derivada de la aplicación de la *Rerum novarum* en aquellas tierras.²⁹

27. Citado por Ulloa, *La Constitución de 1917*, pp. 467-468.

28. Adame Goddard, “Victorio Góngora: una influencia llamada”, p. 149.

29. Adame Goddard, “Victorio Góngora: una influencia llamada”, p. 152.

De ser así, podría establecerse ese puente directo entre el catolicismo social y, por lo menos, el artículo 123 constitucional. A mayor abundancia, el autor resalta dos conceptos del citado artículo que —dice— sólo pueden ser rastreados en el catolicismo social: el salario mínimo familiar (estipulado en el Tercer Congreso Católico) y la repartición de utilidades (esbozado en la encíclica de 1891).³⁰

Menos sólida es la interpretación de Jaime Delgado, quien —basado en un testimonio de Ezio Cusi— argumenta que los miembros de la comisión encargada de preparar el artículo de referencia, al verse desconcertados por la magnitud de la faena, iniciaron una búsqueda bibliográfica que puso en sus manos el programa social de la dieta de Zamora de 1913, mismo que utilizaron como base para desarrollar el proyecto.³¹

Otra ruta para calibrar la influencia del catolicismo social en la Constitución de 1917 es establecer las semejanzas de la doctrina social con aquello que finalmente quedó impuesto en el texto constitucional. Por su parte, Berta Ulloa ha hecho notar que “los conceptos del párrafo introductorio del artículo 123 [...] y los que encierran casi todas sus facciones [...] —de manera especial las I-VI, IX, XVI, XX-XXI— se encuentran expresa o tácitamente en las conclusiones de la Dieta de Zamora”.³²

Jorge Adame Goddard, de su lado, ha enfatizado que “la orientación general del artículo aprobado es más bien de inspiración católica social que socialista. Tanto en el texto del precepto constitucional, como en la exposición de motivos del proyecto del artículo 123 presentado al constituyente, campea la idea, característica de la *Rerum novarum*, de que la legislación laboral será el medio para armonizar los intereses del capital y del trabajo”.³³ Asimismo proporciona una relación concienzuda de los textos doctrinales tanto mexicanos como europeos donde se expresan algunos principios que la constitución refiere de una u otra manera en las partes del artículo.

30. Adame Goddard, “Influjo de la doctrina social católica”, p. 444.

31. Delgado Martín, *Hispanoamérica en el siglo XX*, p. 113. Sobre la Dieta de Zamora ver más arriba.

32. Ulloa, *La Constitución de 1917*, p. 337.

33. Adame Goddard, “Influjo de la doctrina social católica”, p. 444. Consultado el 14 de mayo de 2015 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2520/9.pdf>

Por último, otro autor católico, Joaquín Márquez Montiel, a fines de los años treinta del siglo pasado, se dio a la tarea de hacer los cruces entre distintos documentos de la doctrina social y distintas disposiciones en materia laboral en México. Su acercamiento resulta útil para guiar una observación de la presencia, aunque oblicua, del catolicismo social, en particular de la encíclica de 1891, en el texto constitucional.³⁴ En ambos documentos se reconoce la necesidad de la intervención moderada del Estado en los conflictos económicos y sociales en contraposición a la doctrina liberal más pura que postulaba su abstención completa. De acuerdo con León XIII:

Queda ahora por investigar qué parte de ayuda puede esperarse del Estado. [...] Así, pues, los que gobiernan deber cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, esto es, haciendo que de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad tanto de la sociedad como de los individuos, ya que éste es el cometido de la política y el deber inexcusable de los gobernantes. (23)³⁵

Igualmente, la constitución hace eco del planteamiento papal de establecer una jornada máxima (inciso 1 del artículo 123), que en la encíclica se manifiesta de la siguiente manera:

Como todo en la naturaleza del hombre, su eficiencia se halla circunscrita a determinados límites, más allá de los cuales no se puede pasar. Ciertamente que se agudiza con el ejercicio y la práctica, pero siempre a condición de que el trabajo se interrumpa de cuando en cuando y se dé lugar al descanso. Se ha de mirar por

34. Márquez Montiel, *La doctrina social de la Iglesia*, pp. 45 y ss.

35. Encíclica *Rerum novarum*.

ello que la jornada diaria no se prolongue más horas de las que permitan las fuerzas. Ahora bien: cuánto deba ser el intervalo dedicado al descanso, lo determinarán la clase de trabajo, las circunstancias de tiempo y lugar y la condición misma de los operarios. (31)

Asimismo, el texto constitucional dispone el establecimiento del descanso semanal (inciso iv), que en clave pontificia se lee:

...ni siquiera por voluntad propia puede el hombre ser tratado, en este orden, de una manera inconveniente o someterse a una esclavitud de alma pues no se trata de derechos de que el hombre tenga pleno dominio, sino de deberes para con Dios, y que deben ser guardados puntualmente. De aquí se deduce la necesidad de interrumpir las obras y trabajos durante los días festivos. [...] Unido con la religión, el descanso aparta al hombre de los trabajos y de los problemas de la vida diaria, para atraerlo al pensamiento de las cosas celestiales y a rendir a la suprema divinidad el culto justo y debido. Este es, principalmente, el carácter y ésta la causa del descanso de los días festivos... (29)

En cuanto a la regulación del trabajo de niños y mujeres, contemplada en la Carta Magna (inciso II, III y v), la *Rerum novarum* asienta:

... lo que puede hacer y soportar un hombre adulto y robusto no se le puede exigir a una mujer o a un niño. Y, en cuanto a los niños, se ha de evitar cuidadosamente y sobre todo que entren en talleres antes de que la edad haya dado el suficiente desarrollo a su cuerpo, a su inteligencia y a su alma. Puesto que la actividad precoz agosta, como a las hierbas tiernas, las fuerzas que brotan de la infancia, con lo que la constitución de la niñez vendría a destruirse por completo. Igualmente, hay oficios menos aptos

para la mujer, nacida para las labores domésticas; labores éstas que no sólo protegen sobremanera el decoro femenino, sino que responden por naturaleza a la educación de los hijos y a la prosperidad de la familia. (31)

El principio del justo salario tiene como contraparte la siguiente consigna de León XIII:

Trabajar es ocuparse en hacer algo con el objeto de adquirir las cosas necesarias para los usos diversos de la vida y, sobre todo, para la propia conservación [...] si se mira el trabajo exclusivamente en su aspecto personal, es indudable que el obrero es libre para pactar por toda retribución una cantidad corta; trabaja voluntariamente, y puede, por tanto, contentarse voluntariamente con una retribución exigua o nula. Mas hay que pensar de una manera muy distinta cuando, juntamente con el aspecto personal, se considera el necesario, separable sólo conceptualmente del primero, pero no en la realidad. En efecto, conservarse en la vida es obligación común de todo individuo, y es criminoso incumplirla. De aquí la necesaria consecuencia del derecho a buscarse cuanto sirve al sustento de la vida, y la posibilidad de lograr esto se la da a cualquier pobre nada más que el sueldo ganado con su trabajo. Pase, pues, que obrero y patrono estén libremente de acuerdo sobre lo mismo, y concretamente sobre la cuantía del salario; queda, sin embargo, latente siempre algo de justicia natural superior y anterior a la libre voluntad de las partes contratantes, a saber: que el salario no debe ser en manera alguna insuficiente para alimentar a un obrero frugal y morigerado. Por tanto, si el obrero, obligado por la necesidad o acosado por el miedo de un mal mayor, acepta, aun no queriéndola, una condición más dura, porque la imponen el patrono o el empresario, esto es ciertamente soportar una violencia, contra la cual reclama la justicia. (32)

Finalmente, es posible rastrear un eco en la encíclica referida con relación al derecho de asociación profesional (inciso XVI del artículo 123):

... los mismos patronos y obreros pueden hacer mucho en esta cuestión, esto es, con esas instituciones mediante las cuales atender convenientemente a los necesitados y acercar más una clase a la otra. [...] Pero el lugar preferente lo ocupan las sociedades de obreros, que comprenden en sí todas las demás. [...] Es preciso que los gremios se adapten a las condiciones actuales de edad más culta, con costumbres nuevas y con más exigencias de vida cotidiana. Y, aunque hemos hablado más de una vez de ellas, sentimos agrado en manifestar aquí que son muy convenientes y que las asiste pleno derecho, así como hablar sobre su reglamentación y cometido. (34)

El pensamiento católico de la doctrina social de la Iglesia tuvo una influencia ideológica indiscutible, implícita, pero presente, en los debates, sobre todo por parte de aquellos personajes moderados o con formación educativa católica en algún momento de sus vidas.

La Constitución de 1917 fue producto de la reflexión y del debate entre un reducido grupo de diputados, pero también es innegable que es hija de su propio contexto, de su época. Y es ahí donde pueden rastrearse las múltiples influencias ideológicas que alimentaron las posiciones de los constituyentes.

Entre ellas puede y debe contarse el catolicismo social que, aún sin contar con una voz en la asamblea, dejó su impronta, pues aunque sobre bases filosóficas distintas y rutas de argumentación también diferentes del liberalismo y/o del socialismo, llegó a conclusiones similares.

Finalmente, la intención generalizada se refirió siempre a la cuestión social, como puntal principal de un objetivo ideológico visto desde distintas aristas. La justicia, la libertad, la democracia, fueron cimientos valóricos presentes en el constituyente, que finalmente fueron los idea-

les de una revolución social en la que todos y todas entraron, y que quedaron plasmadas en la Constitución de 1917, guía de la historia contemporánea mexicana.

BIBLIOGRAFÍA

Adame Goddard, Jorge, “Influjo de la doctrina social cristiana en el artículo 123 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XVI, mayo-agosto de 1983, pp. 423-448.

———, “Victorio Góngora: una influencia callada”, en *Estudios sobre política y religión*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008.

Aguirre, Gabriela, “Iglesia católica y revolución mexicana”, *Estudios. Filosofía. Historia. Letras*, ITAM, núm. 84, primavera 2008, pp. 43-62.

Aguirre Cristiani, María Gabriela, *¿Una historia compartida?, revolución mexicana y catolicismo social, 1913-1924*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, ITAM, UAM, 2008.

Andrew, N. y N. Cleven, “Some social aspects of the Mexican Constitution of 1917”, *The Hispanic American Historical Review*, Vol. 4, No. 3, Agosto de 1921, pp. 474-485.

Cannelli, Riccardo, *Nación católica y Estado laico*, México, INEHRM, 2012.

carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, unam, 1969.

Ceballos Ramírez, Manuel, *El catolicismo social: un tercero en discordia. Rerum Novarum, la “cuestión social” y la movilización de los católicos mexicanos (1891-1911)*, México, El Colegio de México, 1991.

———, *La democracia cristiana en el México liberal: un proyecto alternativo (1867-1929)*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1987, (Colección diálogo y autocrítica, núm. 7).

———, (compilador), *Iglesia y revolución*, México, Conferencia del Episcopado Mexicano, Instituto Mexicano de Promoción y Cultura Social, A.C., 2012.

———, *Rerum Novarum en México, cuarenta años entre la conciliación y la intransigencia (1891-1931)*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1989, (Diálogo y autocrítica, 12).

Delgado Martín, Jaime, *Hispanoamérica en el siglo XX*, Ediciones Rialp, 1992, (Historia General de España y América, vol. 18).

García Ugarte, Marta Eugenia, “Debilidades y fortalezas de los obispos mexicanos durante la Revolución (1910-1914)”, en *Libro anual de la Sociedad Mexicana de Historia Eclesiástica, “La Iglesia en la Revolución Mexicana”*, México, Sociedad Mexicana de Historia Eclesiástica A.C., 2010, pp. 13-52.

———, “Las disputas Iglesia-Estado por la publicación de los decretos de tolerancia y libertad religiosa”, en Juan Carlos Casas García (compilador), *Iglesia y los centenarios de la independencia y la revolución*, México, Conferencia del Episcopado Mexicano/Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 2012.

Márquez Montiel, Joaquín, *La doctrina social de la Iglesia y la legislación obrera mexicana*, segunda edición, México, Nueva Prensa, 1958.

Meyer, Jean, *El catolicismo social en México hasta 1913*, México, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, 1986, (Colección diálogo y autocrítica, núm. 1).

Niemeyer, E. V. Jr., *Revolución en Querétaro, el congreso constituyente mexicano de 1916-1917*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1993.

O'dogherty Madrazo, Laura, *De urnas y sotanas. El Partido Católico Nacional en Jalisco*, México, UNAM, CONACULTA, 2001, (Colección Regiones).

Rerum novarum en http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html

Romero de Solís, José Miguel, “La dictadura constitucional: una hipótesis para interpretar las relaciones Iglesia y Estado en México, entre 1917 y 1992”, en Manuel Ceballos Ramírez (compilador), *Iglesia y revolución*, México, Conferencia del Episcopado Mexicano, Instituto Mexicano de Promoción y Cultura Social, A.C., 2012.

———, *El agujón del espíritu. Historia contemporánea de la Iglesia en México, 1892-1992*, México, El Colegio de Michoacán, Universidad de Colima, Instituto Mexicano de Doctrina Social Cristiana, Archivo Histórico del Municipio de Colima, 2006.

Ruano Ruano, Leticia, “El catolicismo social mexicano en los albores del siglo xx: identidad como ventana de reflexión histórica”, *Intersticios Sociales*, El Colegio de Jalisco, otoño 2011, núm. 2.

Serrano Migallón, Fernando, *Las constituciones en México*, México, El Colegio de México, 2013, (Historia Mínima).

Ulloa, Berta, *La Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983, (*Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1914-1917*, núm. 6).

Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl, *Constitucionalistas, Iglesia católica y derecho del trabajo en Jalisco (1913-1919)*, México, INEHRM, 1997.





El debido proceso penal como elemento constitutivo de la República (1914-1917)

•
RAFAEL ESTRADA MICHEL

INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES



La Constitución Mexicana de Querétaro (1917) ha sido reconocida, no sin reticencias en favor de la de Weimar (1919),¹ como la primera Constitución “social” del mundo. Lleva razón Tena Ramírez cuando afirma que ello se debe, ante todo, al reconocimiento de ciertas prerrogativas que se dieron a favor, primero, de determinadas clases sociales en detrimento de garantías estrictamente individuales (artículo 123) y, luego, de potestades conferidas a favor del Estado mexicano (artículos 27 y 28), que salía por entonces de una larga dictadura (la del general Díaz) y de una terrible tiranía (la del general Huerta).

Si Victoriano Huerta había asaltado el poder tras el asesinato del presidente Madero a partir del cumplimiento de las solemnidades propias de la Constitución de 1857,² la implicación no podía ser más prístina: “las formalidades legales estaban extenuadas, no podían servir sino para solapar una situación notoriamente antisocial”.³ Ahora bien, aunque las ideas que llevaron a la Constitución de Querétaro no fueron, en un principio, sino ideas propias de una minoría, no cabe duda de que el acendrado código social que se derivaba, por lógica reacción contraria, de

1. “Primera Constitución democrática del siglo xx” ha llamado a la de la República de Weimar Fioravanti, *Constitucionalismo*, p. 54.

2. Véase Estrada Michel, “Todos los hombres del presidente”, pp. 7-20.

3. Tena Ramírez, “Derecho Constitucional”, p. 157.

décadas de liberalismo individualista impuesto, debía acoger las aspiraciones de la enorme mayoría de desfavorecidos, aspiraciones largamente pergeñadas durante los regímenes autoritarios. Debía también, con todo, volver a ciertos principios estrictamente liberales, como aquellos referidos al ideal de Justicia procesal, de Justicia para el caso concreto, de Justicia no vinculada, al menos directamente, con lo social o con la Justicia de clase.

Ciertas garantías merecían retornar, en tanto que propias del espíritu liberal de 1857, a su categoría de “base y objeto de las instituciones sociales”, como rezaba respecto de los “derechos del hombre” el artículo 1º de aquel Código fundacional que algunos Científicos, como el ilustre Rabasa, consideraban “metafísico”. Más allá de lo individual, los parlamentarios de 1917

al otorgar medidas de protección en favor de los campesinos y de los obreros (en) los artículos 27 y 123 buscaron rectificar la gran injusticia social que se cometió en perjuicio de dichas clases, a partir de las Leyes de Reforma y durante todo el tiempo que medró en México el individualismo rampante de la Constitución de 57. Al restringir en el artículo 28 la libertad de comercio de la escuela liberal, se trató de impedir que al amparo de esa libertad los grandes monopolios la extirparan. Si la técnica fue defectuosa, si las leyes secundarias interpretaron mal los textos constitucionales y si los ejecutores pervirtieron el sistema, a pesar de todo eso queda a salvo el propósito generoso de los artículos 27, 28 y 123, al reproducir en nuestro tiempo el mismo espíritu humanitario que resplandeció en la legislación de Indias.⁴

Por supuesto, pero no hay que olvidar que el Derecho sin el proceso no existe. No sólo los derechos sociales a los que nos hemos referido, sino en general el Orden jurídico sustantivo que, así en lo Penal como en lo Civil, requiere cauces adecuados de enjuiciamiento y ponderación.

4. Tena Ramírez, “Derecho Constitucional”, p. 166.

Me parece que el Constituyente de 1916-17 lo tuvo claro desde el principio de sus deliberaciones. También en sus concreciones respetuosas, con todos los bemoles que quepan, del Poder Judicial Federal como

la única institución que ha salvado de irremediables fracasos a nuestro derecho público. Él constituye el lazo de unión entre una ley sin vida y una realidad que aspira a fórmulas de vida. Él es, a través del amparo, quien infunde aliento al derecho constitucional mexicano. Fuera del amparo, ¿qué queda con viviente realidad en nuestra Constitución? La democracia, que es el presupuesto de todo su articulado, ha sido hasta ahora un mito, remoto y legendario. El municipio, cifra de nuestras libertades, escuela primaria del civismo, se ha convertido en lonja, donde los aprendices de la política ensayan sus primeras corrupciones. El federalismo, que fue bandera agitada muchas veces por vientos de combate, cobija ahora las realidades que defendió el partido contrario. Para proteger la libertad, sólo queda el juicio de amparo.⁵

Quisiera por todo ello y para entender la naturaleza sincrética —esto es, liberal/social— del texto de 1917, referirme a continuación a derechos que, aun siendo estrictamente individuales, se comprendieron desde un inicio como fundamentales (esto es, como basificantes) del orden jurídico nacional. Me refiero a los derechos comprendidos en el complejo haz de lo que llamamos correcto, debido o adecuado proceso, especialmente en materia penal.

Emilio Rabasa dio cuenta de los inoperantes buenos deseos presentes en la Constitución de 1857 y se quejaba, hace cien años en su célebre *La Constitución y dictadura*, de que el proceso penal no fuese aún acusatorio, como es debido, y de que el Ministerio Público no fuera en verdad público, sino privado. En 1917 el diputado José Natividad Macías se lamentaba de que la institución del Ministerio Público se hubiese establecido

5. Tena Ramírez, “Derecho Constitucional”, p. 175.

entre nosotros, según nuestra cuestionable costumbre, como todas las instituciones, a medias y eclécticamente, por la vía de imitar a las naciones civilizadas pero sin llevar la imitación a sus últimas consecuencias. El Ministerio Público de 1857 había sido una “entidad decorativa que... No hacía más que cruzarse de brazos para que el juez practicara todas las diligencias”. Un problema, pues, de diseño procesal y de cultura constitucional: el Ministerio Público no era, en verdad y autónomamente, el órgano acusador del Estado mexicano en los procedimientos de corte criminal: no velaba auténticamente por el control social y por los derechos de las víctimas del delito.

Macías, autor del proyecto de Constitución “que el señor Carranza presentó ante el Congreso Constituyente”⁶ había sido perseguido y encarcelado por el usurpador Huerta en su carácter de diputado integrante del bloque “Renovador”. Rector de la Universidad Nacional, presidió comisiones legislativas de gran relevancia (como la que llevaría a la expedición de la ley agraria del 6 de enero de 1915). Diputado constituyente por Guanajuato, manifestó especial preocupación por constitucionalizar, sin relajar al brazo de la ley secundaria, las garantías del adecuado procesamiento penal. No sería el único...

Ya desde el discurso ante el cabildo de Hermosillo, Sonora (24 de septiembre de 1913),⁷ el Primer Jefe Venustiano Carranza aceptaba que el Plan de Guadalupe, en sus términos originales, sólo llamaba a los mexicanos a cumplir con su deber político, “sin ofertas y sin demandas al mejor postor”, desconociendo a los poderes espurios, y que después habría de venir la auténtica revolución social, tras tres siglos de opresión y uno de desmanes intestinos. “Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar”:⁸ tal era el signo de la Revolución constitucionalista. Pero primero tenía que caer Huerta.

Desde Veracruz, el 12 de diciembre de 1914, Carranza incorpora célebremente las demandas sociales del movimiento revolucionario al Plan

6. Romero Flores, *Historia del Congreso*, p. 59.

7. Véase Ferrer Mendiola, *Historia del Congreso*, p. 3.

8. Véase Carrillo Castro, *Conversaciones con Carranza*, p. 178.

de Guadalupe (26 de marzo de 1913), para contrarrestar la estrella ascendente del comandante de la División del Norte, Francisco Villa, insubordinado a quien el Primer Jefe acusaba de reaccionario y triunfante en el empeño de mudar la Convención de jefes militares revolucionarios a la ciudad de Aguascalientes.⁹

Para contrastar con Villa, a quien Carranza denuncia, con algo de proyectada *mea culpa*, por pretender dilatar la revolución social subordinándola a la recomposición de la normalidad constitucional, el artículo 2º de las adiciones al Plan de Guadalupe dispone que el Primer Jefe, encargado del Poder Ejecutivo, expediría “todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí”. Entre tales reformas ocupaban un lugar relevante las atinentes a la “revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio”, así como las reformas “del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia”.¹⁰ Instalado el Congreso de la Unión, el Primer Jefe daría cuenta de la utilización de las facultades extraordinarias, quedando el Congreso en facultad de ratificar, enmendar o complementar las reformas y, posteriormente, de elevar al texto constitucional aquellas que debieran “tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional” (art. 5º).

Así, al lado de las reivindicaciones colectivas, un dejo de individualismo prometido e incumplido aparece como constitutivo de la revolucionada Nación a través de la Codificación y del procedimiento judicial. El proyecto constitucional del Primer Jefe, del 1º de diciembre de 1916, comenzó por criticar duramente al Juicio de Amparo, que en manos de jueces incondicionales del Ejecutivo federal se había convertido en legitimador de abusos, en embrollador de asuntos judiciales y en invasor de las competencias estatales. Un alegato muy rabasiano: por la vía del

9. Véase Bórquez, *Crónica del Constituyente*, pp. 55-63.

10. Carrillo, *Conversaciones con Carranza*, pp. 186-187.

artículo 14 constitucional, y de la extensión de la garantía de exacta aplicación de la ley a los juicios civiles, los tribunales federales se convirtieron en revisores de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados.¹¹

Durante un bienio trascendental (1914-1916) había quedado claro que el país requería de un nuevo orden constitutivo. En enero de 1915, Félix Palavicini aseguraba que era necesario convocar a una Asamblea Constituyente para que “antes de que exista funcionamiento orgánico de Poderes Federales, estudie, ratifique o enmiende las reformas sociales conquistadas por el pueblo en armas... Revisemos la Constitución de 1857, corrijamos sus defectos, incrustemos en ella las reformas conquistadas en la Revolución”.¹² Casi dos años después, el Primer Jefe Carranza emitiría la convocatoria a elecciones para legisladores constituyentes y presentaría el proyecto de enmiendas y adiciones a la Constitución decimonónica, obra del ya citado Macías y de Luis Manuel Rojas.¹³

El 1º de diciembre de 1916, durante la sesión inaugural de los trabajos del Constituyente en el teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, Carranza lee su celeberrimo discurso preliminar a la presentación del proyecto constitucional. Los términos de la alocución son de un positivismo enardecido: la Constitución de 1857 aparece como “legado precioso” de nuestros padres, bajo cuya sombra “se ha consolidado la nacionalidad mexicana”, consagrando “los más altos principios reconocidos al fulgor del incendio que produjo la revolución más grande que presenció el mundo en las postrimerías del siglo XVIII”. Con todo

desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a

11. “Sin embargo de esto —aceptaba el propio Carranza— hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al artículo 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera del alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos”. Por ahí comenzaba el Primer Jefe su razonamiento en torno a la capacidad constitutiva del debido proceso.

12. En Galeana, “Prólogo”, t. 1, pp. xiv-xv.

13. Galeana, “Prólogo”, t. 1, p. xv.

la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.

Parece hablar el Rabasa de 1912, que criticaba al artículo 1º de la Constitución juarista por “metafísico”, cuando Carranza afirma que

los derechos individuales que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquella se han sucedido en la República; las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no sólo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban.¹⁴

Sintomático razonamiento: los derechos consagrados por la Constitución de 1857 habían quedado ralentizados, o incluso subvertidos, en razón de la ausencia de un proceso adecuado: un proceso penal *debido*, esto es, no sólo correcto para enjuiciar sino inapropiadamente negado durante décadas a los acreedores de la ecuación constitucional: los habitantes del país que se soñó la República. La Revolución debía pagar la deuda. Es lo primero que tienen claro Rojas, Macías y Carranza.

Pero hay más pruebas de que el adecuado procesamiento se entiende como basificante, indispensable piedra angular, de todo el edificio constitucional, cuando menos en el pensamiento del Jefe primero de la Revolución:

14. Todas las citas del discurso del Primer Jefe en *Diario de los Debates*, pp. 385-399.

...el recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó hasta quedar primero, convertido en arma política; y, después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de aquellos; y como ese alto tribunal, por la forma en que se designaban sus miembros, estaba completamente a disposición del Jefe del Poder Ejecutivo, se llegó a palpar que la declaración de los derechos del hombre al frente de la Constitución federal de 1857 no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba. En tal virtud, la primera de las bases sobre que descansa toda la estructura de las instituciones sociales, fue ineficaz para dar solidez a éstas y adaptarlas a su objeto, que fue relacionar en forma práctica y expedita al individuo con el Estado y a éste con aquél, señalando sus respectivos límites dentro de los que debe desarrollarse su actividad, sin trabas de ninguna especie, y fuera de las que se hace perturbadora y anárquica si viene de parte del individuo, o despotica y opresiva si viene de parte de la autoridad.

Estamos, de nuevo, ante un discurso rabasiano, en este caso proveniente del que acaso sea el mayor ensayo jurídico escrito por un mexicano: *El artículo 14* (1906). Rabasa alegaba que el juicio de amparo, al extenderse en su tutela a la garantía de “exacta aplicación de la ley” por vía de la peculiar interpretación porfiriana del artículo 14, había tornado “derecho humano” hasta el último precepto del más alejado reglamento local: independientemente de la materia normativa, los tribunales federales poseían la capacidad para intervenir y asegurarse de que las autoridades locales no inaplicasen, ni aún flexibilizaran, la regulación de las más nimias actividades. Ello, sumado a que, como había denunciado el propio Rabasa en *La Constitución y la dictadura*, el nombramiento de los magistrados de la Suprema Corte a través de una elección popular indirecta en primer grado no hacía en la práctica sino permitir que el Presidente de la República nombrase altos juzgadores que le fueran cómodos, exhibía

con prístina claridad la calidad metafísica —o incluso utópica— de los “derechos del hombre” como “base y objeto” de las instituciones sociales. No extraña que el texto de 1917 haya trocado el término basilar por el más procesal de “garantías individuales” (un poco contradictorio, por cierto, si consideramos que estamos ante la primera Constitución *social* de Occidente).

El Primer Jefe considera no a los derechos sociales, sino al “amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social” la finalidad, meta y “objeto de todo Gobierno”. Tal es la conclusión a la que llega tras su paso por la política porfiriana y maderista, y como implicación necesaria se halla la de que “el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre”. Carranza, el liberal.

Y, sin embargo de tal liberalismo, la Constitución de 1857 ya no es suficiente puesto que el pueblo mexicano

comprende muy bien que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios, no se amoldan a su manera de sentir y de pensar, y que lejos de satisfacer necesidades, protegiendo el pleno uso de la libertad, carecen por completo de vida dominados, como han estado, por un despotismo militar enervante y por explotaciones inicuas, que han arrojado a las clases más numerosas a la desesperación y a la ruina.

Carranza, el realista y el sociólogo.

Detengámonos un momento en esta idea. ¿Qué está queriendo decir el Primer Jefe, el mismo que había acusado al general Villa de minimizar el contenido social de la Revolución en favor del control político? Que los principios del individualismo, a fuer de ser subvertidos y hasta aniquilados por el “despotismo militar”, no lograron su incardinación cabal con el *ser*

mexicano, urgido de soluciones colectivas a la desesperante y ruinosa situación de las mayorías. Urgido, pues, de derechos sociales. Carranza, el liberal-social, el “puente entre siglos”, como lo llamó Enrique Krauze.

Acento social, cierto, y crítico con la carencia de realizaciones que el Ejecutivo advertía en el texto de 1857 pero conciencia, al alimón, de que las realizaciones tendrían que venir en adelante a través del cauce procedimental adecuado, respetuoso siempre de la libertad humana, sin posibilidad para la resurrección de tiranías que gocen de pretextos (como el orden o la paz) para “limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente”. Los derechos del hombre requieren de “garantías debidas” para evitar que la libertad individual quede “a merced de los gobernantes”. El Poder Judicial de la Federación, según el diagnóstico carrancista, falló en los esfuerzos para reprimir y castigar el cotidiano mal de los “abusos y excesos de la autoridad”, tales como la “consignación al servicio de las armas” o “las arbitrariedades de los jefes políticos que fueron, más que los encargados de mantener el orden, los verdugos del individuo y de la sociedad”.

Si “la simple declaración de derechos” resulta suficiente “en un pueblo de cultura elevada”, entre nosotros “la sola proclamación de un principio fundamental... resulta un valladar ilusorio”. Por ello, el gobierno de Carranza considera que con las reformas “a la sección primera del título primero de la Constitución de 1857” (que, como síntoma de los tiempos, pasaría a llamarse “De las garantías individuales”) y “con los castigos severos que el Código Penal imponga” a los violadores de dichas garantías, “se conseguirá que los agentes del poder público sean lo que deben ser: instrumentos de seguridad social, en vez de ser lo que han sido, los opresores de los pueblos que han tenido la desgracia de caer en sus manos”.

El proceso criminal aparece ante los ojos de Carranza como el que mayor potencial constitutivo, esto es, generador de libertades e igualdades, posee. Las garantías del artículo 20 de la Constitución de 1857 habían resultado “en la práctica... enteramente ineficaces” pues, al sólo ser respetadas “literalmente” permitieron, a su lado, seguir prácticas “verda-

deramente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos”. Así, se avanzó muy poco con todas las adiciones “debidas” y acusatorias que el Constituyente de 56-57 introdujo al proceso penal pues éste ha sido

con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza... Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo...

Un proceso, en suma, que no constituía espacios republicanos de libertad y dignidad. En el diagnóstico del Primer Jefe, dado que las leyes secundarias y los usos forales no se habían preocupado por dotar a la República con un proceso debido, adecuado y correcto (hoy diríamos, en lo criminal, acusatorio y adversarial), dado que se subvirtió y aniquiló en la práctica lo que ordenaba la Constitución, México había permanecido inconstituido durante el largo periodo de las dictaduras “liberales”. Carranza, el procesalista.

El artículo 20, en la propuesta de adiciones, sería reformado para evitar que los jueces conculcaran a los acusados la facultad de obtener la libertad bajo fianza so pretexto de temor de fuga y sustracción a la acción de la justicia, al tiempo en que se fijaría un plazo máximo para la duración de las causas penales, buscando evitar las “prisiones injustificadas y enteramente arbitrarias”.

Por su parte el artículo 21, estructural donde los haya en la visión de Carranza, impediría que la autoridad administrativa estableciese medidas de reclusión. Las penas privativas de la libertad, en lo formal y en lo material, quedarían bajo la exclusiva potestad de los jueces. Pero, además,

don Venustiano plantea una innovación “que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal”: dará vida y operatividad a la institución —letra muerta, “decorativa”, por entonces— del Ministerio Público.

Los jueces mexicanos, “iguales a los de la época colonial”, han sido los encargados “de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos para obligarlos a confesar”. Muchos juzgadores, “ansiosos de renombre”, procuraban “con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y honor de las familias”. Se hacía imprescindible restituir a los jueces “toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura”, puesto que la persecución de los delitos y la búsqueda de los elementos de convicción quedarían al cargo exclusivo del Ministerio Público. Además, un Ministerio auténtico, *republicano* y garantista, con la policía judicial a su disposición “quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosas”.

Con el Ministerio Público carrancista, en suma, “la libertad individual quedará asegurada; porque según el artículo 16 nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige”. Me detengo en el concluyente argumento: la libertad de los individuos, último y definitivo haz de vida constitucional para un Estado de derecho, quedaría asegurada con el virtuoso juego propiciado, a través de un debido proceso, entre jueces auténticamente juzgadores y agentes de un Ministerio acusador genuinamente público. Pocas cosas más fundamentales, más constitutivas, más basificantes del orden jurídico con el que soñaba el patricio de Cuatro Ciénegas.

Una fundamentación de garantías individuales unida, por supuesto, a las reivindicaciones sociales de la Revolución y que cristalizaría en un Estado verdaderamente constitucional:

con todas estas reformas, repito, espera fundadamente el Gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales y que esto, unido a que las garantías protectoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables, y que la división entre las diversas ramas del poder público tendrá realización inmediata, fundará la democracia mexicana, o sea el Gobierno del pueblo de México por la cooperación espontánea, eficaz y consciente de todos los individuos que la forman.

No cabe duda: por la enorme cantidad de párrafos e ideas que le dedicó en su Discurso, el debido proceso en su vertiente penal constituía Repúblicas y cultivaba ciudadanos como quizá ninguna otra institución en el ideario de Carranza. Si utilizó la estrategia de aceptar la inclusión de derechos sociales con tal de garantizar que la opresión procesal no volviera a presentarse en México, tenemos que conceder que la estrategia fue la correcta. Así lo reconoció el diputado presidente Rojas al contestar el mensaje del Primer Jefe:

después de pintar con mano maestra cómo los preceptos proclamados en la ley fundamental de 1857, sin embargo de su valor teórico indiscutible, han resultado en la práctica enteramente estériles, porque no han servido para establecer un Gobierno de veras respetuoso de los derechos del hombre, ni tampoco para organizar todos los elementos sociales, armonizándolos y haciéndoles cooperar a la felicidad común, [el encargado del Poder Ejecutivo ha puesto en manos de los Constituyentes un proyecto auténticamente constitucional que permitirá a los diputados] la gloria de ser solidarios con usted en la obra grandiosa de la reconstrucción nacional.¹⁵

15. *Diario de los Debates*, pp. 399-400.

Tanto fue así que las proposiciones procedimentales de Carranza apenas sufrieron modificación durante la deliberación parlamentaria.

En efecto, el artículo 14 en su versión final contendría las dos propuestas del Primer Jefe: prohibición de leyes retroactivas en perjuicio del inculpado y garantía de exacta aplicación de la ley limitada a las causas penales, para liberar al juicio de Amparo de la enorme carga que representaba la extensión de semejante derecho literalista a los ámbitos civiles y mercantiles, en los que habría de caber la “interpretación jurídica de la ley” y la aplicación de los “principios generales del Derecho”. No hubo mayor discusión y todo quedó aprobado por unanimidad.

En cuanto al artículo 16, las líneas generales de Carranza fueron respetadas, con adecuaciones derivadas de la “larga y preferente atención (que) dieron los diputados constituyentes a este artículo, que más tarde será constantemente invocado en los juicios de amparo”.¹⁶ Si bien la autoridad administrativa podría seguir expidiendo órdenes de aprehensión, sólo podría hacerlo en casos urgentes, en ausencia de jueces y haciendo mención del delito de que se acusaba al detenido, quien desde el principio conocería la forma que debería revestir su defensa.

El artículo 19 es carrancista casi por entero: el autor de formal prisión tendría que expresar el delito “que se impute al acusado”, así como los elementos típicos del mismo, “lugar tiempo y circunstancias de ejecución” del hecho “y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado”. Sólo con el dictado de tal auto la detención podría exceder el término de tres días, y el proceso se seguiría forzosamente por las conductas señaladas en el mismo: todo delito que surgiera en la convicción acusadora con posterioridad tendría que desahogarse a través de “acusación separada”. Y, tras semejantes preceptos en todo tendentes a una defensa equitativa frente a las armas del Ministerio acusador, la Constitución redobla el garantismo: “todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones; toda molestia que se infiera

16. Palavicini, *Historia de la Constitución*, p. 393.

sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”.

El artículo 20 se refiere a las garantías de que gozaría el acusado “en todo juicio del orden criminal”:

- 1.- Libertad bajo caución;
- 2.- Prohibición de la declaración forzada en contra; prohibición de toda incomunicación;
- 3.- Conocimiento raudo y público de la causa incoada en su contra y del nombre de su acusador;
- 4.- Careo con los testigos que depongan en su contra;
- 5.- Oportuno ofrecimiento y desahogo de pruebas tendentes a la absolución;
- 6.- Juicio en audiencia pública por medio de juez o jurado de ciudadanos “que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiere el delito”.
- 7.- Acceso pleno a los datos que requiriera su defensa;
- 8.- Juicio desenvuelto en plazos razonablemente cortos;
- 9.- Audiencia en defensa “por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad”; defensa de oficio, adecuada y puntual;
- 10.- No prolongación de prisión o detención “por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero”;

11.- Racionalización de la prisión preventiva.

Sintomático del ánimo que privaba en aquella Asamblea es el hecho de que lo propuesto por el encargado del Poder Ejecutivo sólo se haya discutido (eso sí, en extenso) en lo relativo a la procedencia, incluso a la eventual necesidad, de juzgar los delitos cometidos por periodistas a través de un jurado popular.¹⁷ Creemos que ello robustece nuestra hipótesis en el sentido de que los Constituyentes queretanos consideraban al debido proceso como lo auténticamente fundante de la República renovada. Con más claridad: lo que con la Revolución daría operatividad al régimen de igualdad y libertad que había pretendido constituirse en 1857 sería el adecuado procesamiento de las causas criminales. Nada más constitutivo, pues, que el juicio equitativo.

Carrancista y constituyente es, también, la exclusividad judicial en la imposición de penas. Lo mismo ocurre con el monopolio del Ministerio Público para la persecución de los delitos a través de una policía —la “judicial”— que se hallaría “bajo la autoridad y mando inmediato de aquél” (artículo 21). Quedarían erradicados, así, los jueces inquisidores. La discusión que se dio el 5 de enero fue amplia y confusa, pero no fue más allá de la potencial creación de una “policía judicial especial” subordinada a la autoridad administrativa para la imposición de ciertas medidas coercitivas. No se discutió la necesidad de establecer independencia entre los juzgadores y el Ministerio público, con la policía a su disposición, y el precepto quedó finalmente aprobado. Ya no tendríamos un proceso inquisitivo sino uno acusatorio, con garantías para la adversarialidad y la publicidad.¹⁸

17. El debate, rico y pragmático, se dio entre los diputados Machorro Narváez (quien consideraba que los jurados ciudadanos en materia de prensa serían aprovechados por la reacción para apabullar “a la Revolución actual, todavía no popular en México”), Calderón y González Galindo (en contra del dictamen de la Comisión) y von Versen, Manjarrez (quien adujo que la “única y verdadera justicia” era la popular, “porque la justicia de los jueces... no es más que la consigna”), Espinosa, Jara y Múgica, a favor. Al final, el artículo 20 de la Constitución dispondría, por 84 votos contra 70, que “en todo caso, serán juzgados por un jurado los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación”. Véase *Diario de los Debates*, II, pp. 79-113. Sesión del jueves 4 de enero de 1917.

18. La discusión en *Diario de los Debates*, pp. 139-157.

Cabe preguntarse si la posterior —e inconstitucional— regulación de un proceso mixto con acentos inquisitivos que debemos a los Códigos procesal penales de 1929 y 1931 provocó el aborto de la República de garantías individuales y sociales que propuso el Primer Jefe Carranza. Habría que realizar una cuidadosa historia forense y penitenciaria para obtener datos duros, pero la duda es razonable: la Revolución no llegó al juicio penal, como advertía Salvador Rosas Magallón en 1966. En cualquier caso, parece perfectamente atendible la hipótesis de que los trazos esenciales de la gran reforma procesal acusatoria de junio de 2008 se hallaban configurados, en sus líneas maestras, en el proyecto y concreciones que les fueron noventa años anteriores.

Y es que el debido proceso penal constituyó a la República Mexicana en 1917.

BIBLIOGRAFÍA

Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente*, Secretaría de Educación Pública / Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ INEHRM, México, 2014.

Carrillo Castro, Alejandro, *Conversaciones con Carranza*, Fundación Miguel Alemán, México, 2011.

Estrada Michel, Rafael “Todos los hombres del presidente: la Decena Trágica como detonante constitucional”, prólogo a Márquez Sterling, Manuel, *Los últimos días del presidente Madero*, Miguel Ángel Porrúa/ Cámara de Diputados, México, 2013.

Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Secretaría de Educación Pública/INEHRM, México, 2014.

Fioravanti, Maurizio, *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, trad. Adela Mora y Manuel Martínez, Trotta, Madrid, 2014.

Galeana, Patricia, “Prólogo”, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Secretaría de Educación Pública/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ INEHRM, México, 2014.

Palavicini, Felix F., *Historia de la Constitución de 1917*, (Secretaría de Educación Pública / Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / INEHRM, México, 2014.

Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, Secretaría de Educación Pública / Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / INEHRM, México, 2014.

Tena Ramírez, Felipe, “Derecho Constitucional” en *Evolución del Derecho Mexicano 1921-1942*, México, Jus, 1943, ahora en Cossío Díaz, José Ramón y Estrada Michel, Rafael (comps.), *Obras completas. Felipe Tena Ramírez. Obras ordenadas por tema y orden cronológico*, (Facultad de Derecho UNAM / Porrúa / Escuela Libre de Derecho, México, 2015.

———, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, 17ª ed., México, Porrúa, 1992.





El diseño de la Administración pública en la Constitución de 1917

•
JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS • UNAM



El constituyente de Querétaro diseñó una administración pública federal integrada con secretarías de Estado (artículo 90), departamentos administrativos (artículos 92 y 73-xvi), y la Procuraduría General de la República (artículo 102), en un esquema jerárquico de supra subordinación, característico de la forma organizacional conocida como centralización administrativa, y complementariamente, por el Consejo de Salubridad General (73-xvi), organizado en el molde de la forma organizacional identificada como desconcentración administrativa.

I. LAS FORMAS ORGANIZACIONALES

Toda institución humana necesita organizarse, es decir, requiere emplear formas organizacionales, entre las que descuellan la centralización, la descentralización y la desconcentración, las cuales se utilizan en distintos ámbitos: político, administrativo, económico y social, entre otros, por lo que es dable aludir a la centralización, descentralización y desconcentración políticas, administrativas, económicas y sociales.

La palabra centralizar proviene del latín *centrum*, que a su vez deriva del griego *kentron*, que puede traducirse como *aguijón*, que en el compás representa el centro de la circunferencia. Etimológicamente, centra-

lizar significa reunir o agrupar distintas cosas en un centro o lugar común. Por contra, descentralizar –dice la lógica– será distribuir o ubicar en diversos puntos aquellas cosas susceptibles de reunirse en un centro o lugar común.

Centralización y descentralización son las correspondientes acciones y efectos de centralizar y descentralizar, respectivamente; la centralización es una manifestación de la fuerza centrípeta: y la descentralización es un caso de fuerza centrífuga, ambas forman parte de un binomio integrado por dos tendencias organizacionales que, aun cuando contrapuestas, pueden coexistir e, incluso, complementarse entre sí.

I. La centralización administrativa

En el ámbito administrativo, la centralización promueve la uniformidad tanto en la aplicación de las leyes como en la prestación de los servicios, además, orienta la organización de la administración pública centralizada. La centralización predica reunir en su centro, la decisión de las actividades del Estado, de la Administración pública o de cualquier otra organización.

Vengo de decirlo, la centralización es una forma organizacional que se emplea tanto en el ámbito político como en la esfera administrativa del Estado, consistente en reunir en un punto de convergencia, configurado como un ente central, la toma de decisiones del poder público. La centralización puede ser política o administrativa.

La unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios es producto de la centralización administrativa, que en su forma pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

Como en la centralización administrativa toda acción proviene del centro, el órgano central monopoliza las facultades de decisión, de coacción y las de designación de los agentes de la administración pública, que

por lo mismo no se deja a la elección popular; asimismo, la fuerza pública, o sea, la fuerza armada, está centralizada.

La centralización administrativa cuenta entre sus ventajas el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo cual redundará en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En cambio, su lejanía del administrado, así como la erradicación de la iniciativa individual, con el consiguiente burocratismo o excesivo formalismo procesal, le generan severas críticas. Para el profesor Andrés Serra Rojas: “Se llama centralización administrativa al régimen que establece la subordinación unitaria coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”¹

El esquema de la centralización administrativa descansa en su organización jerárquica estructurada piramidalmente de tal manera que los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores y éstos a los contiguos de arriba y así sucesivamente hasta llegar al vértice de la pirámide que es el órgano supremo de la administración, investido de la máxima autoridad, que conlleva una amplia potestad sobre sus subalternos merced a la cual los designa, manda, organiza, supervisa, disciplina y remueve, conforme a un modelo de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de los poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia. En este orden de ideas, se entiende por jerarquía el vínculo jurídico que relaciona entre sí tanto a los órganos como a los funcionarios, por medio de poderes de subordinación, encaminados a dotar a la actividad administrativa de unidad y coherencia.

1. Serra Rojas, *Derecho administrativo*, t. 1, p. 497.

A. Poder de nombramiento

Se puede explicar el poder de nombramiento como la facultad atribuida al titular del órgano superior para designar discrecionalmente a sus colaboradores; en nuestro caso, el presidente de la República tiene la facultad de nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada, o sea, a los secretarios de Estado, al consejero jurídico del Ejecutivo Federal, así como a los demás empleados de la administración centralizada cuyo nombramiento no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Huelga señalar que el poder de nombramiento queda acotado por los requisitos establecidos en la Constitución y en las leyes para ocupar cada uno de los puestos respectivos. El nombramiento, además de una relación personal, crea una relación jerárquica de naturaleza jurídica, de supra-subordinación, entre el presidente de la República y el personal de la administración pública; el poder de nombramiento puede ser delegable a favor de órganos inferiores.

B. Poder de remoción

El poder de nombramiento se ve reforzado por el poder de remoción que trae aparejado el primero, en cuyo ejercicio el presidente de la República puede cesar a sus colaboradores; por consiguiente, el titular del Poder Ejecutivo Federal, en los términos de la fracción II del artículo 89 constitucional, puede nombrar y remover libremente a sus colaboradores cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

C. Poder de mando

Puede explicarse el poder de mando como la facultad del superior jerárquico de dirigir e impulsar la actividad de los subordinados por medio

de órdenes o instrucciones verbales o escritas; obviamente este poder es correlativo a la obligación de obediencia a cargo del subordinado, sus límites, establecidos en el ordenamiento jurídico correspondiente, derivan de la amplitud de la facultad o poder del superior, así como del ámbito y materia de su competencia, así como del horario de labores, en el caso del personal de base.

D. Poder de decisión

En ejercicio del poder de decisión, el superior puede optar entre varias alternativas de resolución y, en consecuencia elegir la que en su opinión sea al mejor, la cual habrá de ser acatada por el inferior, dado que el poder de decisión, como explica el profesor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez: “Es la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución.”²

E. Poder de vigilancia

Para que los poderes de mando y de decisión tengan cabal efectividad se requiere del ejercicio del poder de vigilancia, merced al cual, el superior tiene la facultad de inspeccionar y vigilar la actuación de sus subordinados, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen las órdenes y decisiones del superior, así como saber si cumplen o no sus obligaciones derivadas de la normativa en vigor y, además, determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

El ejercicio del poder de vigilancia se lleva a cabo mediante actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspeccio-

2. Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, p. 32.

nes, investigaciones, supervisiones, y auditorías contables, operacionales o administrativas, complementadas con informes, rendición de cuentas, estados presupuestales y contables.

Gracias al poder de vigilancia el superior mantiene la posibilidad de rectificar y corregir la actuación de los órganos y servidores públicos subordinados, así como de fundamentar las responsabilidades imputables a los inferiores.

F. Poder disciplinario

Con apoyo en sus poderes de vigilancia y de revisión, el titular del órgano superior ejerce el poder disciplinario que, en suma, es la facultad de reprimir o sancionar administrativamente a sus subordinados por las acciones u omisiones realizadas indebidamente o irregularmente, en perjuicio de la administración pública, de los particulares o de ambos, lo que permite al órgano superior castigar tanto el incumplimiento absoluto como el cumplimiento deficiente o insuficiente de las responsabilidades a cargo de los servidores públicos que se desempeñan en sus órganos inferiores.

Variadas son las sanciones a imponer en el ejercicio del poder disciplinario y van desde la amonestación privada o pública hasta la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público, pasando por la suspensión temporal y la destitución del empleo y la sanción económica. La imposición de las sanciones administrativas correspondientes se hará sin perjuicio de las acciones que se puedan ejercitar por la responsabilidad civil o penal en que se hubiere incurrido.

G. Poder de revisión

Consiste el poder de revisión en la facultad, atribuida al titular del órgano superior, de revisar la actuación del inferior y, de considerarlo perti-

nente, suspender, modificar, anular o confirmar sus actos o resoluciones, sin que ello signifique sustitución del superior en el desempeño de las tareas del inferior sino sólo revisar el acto o resolución de este último, de oficio o a petición de parte, para su confirmación o modificación y, en este último caso, compeler al inferior a someterse al cumplimiento de las disposiciones legales.

El poder de revisión conferido al titular del órgano administrativo superior respecto de sus inferiores, obviamente es distinto al recurso de revisión, porque este último es un medio de impugnación cuyo ejercicio se atribuye al administrado, afectado por actos o resoluciones de las autoridades administrativas.

H. Poder para resolver conflictos de competencia

En fin, el titular del órgano administrativo superior está dotado del poder para la resolución de conflictos de competencia, consistente en su atribución otorgada para precisar cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de un asunto determinado en el que varios o ninguno de ellos pretenden serlo.

La inexistencia del poder para la resolución de conflictos de competencia, podría provocar el caos o la parálisis de la administración pública por la indeterminación de las competencias, bien porque dos o más dependencias pretendiesen conocer de un mismo asunto para resolverlo, ya porque ninguna quisiese tomar conocimiento del mismo.

En casos extraordinarios, o cuando exista duda sobre la competencia de alguna secretaría de Estado, para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué, dependencia corresponde el despacho del mismo.

2. La desconcentración administrativa

La desconcentración administrativa disgrega o dispersa el ejercicio de las facultades decisorias de la administración pública, mediante su asignación a órganos inferiores de la misma, por lo que implica una transferencia inter orgánica, o sea, de un órgano superior a otro inferior, de tales facultades; a diferencia de la descentralización administrativa que entraña una transferencia de facultades y atribuciones de una persona de derecho público a otra, en el caso de México, del Estado, a través de la administración pública centralizada, a un organismo público descentralizado.

En la administración pública contemporánea conviven y coexisten la centralización, la desconcentración y la descentralización como sendas formas de organización o tendencias organizativas de la administración pública, que lejos de excluirse se complementan y apoyan mutuamente.

II. LA SECRETARÍA DE ESTADO

La forma organizacional de la centralización administrativa se utilizó en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para configurar a la secretaría de Estado, al disponer en su artículo 90 “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de una secretaría.”

La denominación *secretaría de Estado*, a juicio del doctor Andrés Serra Rojas, alude a cada una de las ramas de la administración pública, integrada por el conjunto de servicios y demás actividades encomendadas a las dependencias que, bajo la autoridad inmediata y suprema del titular del Poder Ejecutivo, aseguran la acción del gobierno, en la ejecución de la ley.³

3. Serra Rojas, *Derecho administrativo*, p. 533.

Para quien esto escribe, la secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, producto de la centralización administrativa, de carácter político-administrativo, y por tanto, adscrita a la administración pública centralizada prevista en el artículo 90 constitucional a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de abril de 1981, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.

En el contexto del orden jurídico mexicano, la secretaría de Estado es la dependencia más importante del Poder Ejecutivo Federal; su creación, y por ende, su modificación, fusión o extinción, sólo puede realizarse mediante ley del Congreso, según previene el artículo 90 constitucional, lo que no impide que cada sexenio se modifique el catálogo y las atribuciones de las secretarías de Estado.

La estructura interna de cada secretaría de Estado se define en su Reglamento Interior que expide el presidente de la República, con refrendo del secretario de Estado correspondiente, ordenamiento en el cual, como previene el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, y la manera de sustituir a sus titulares durante sus ausencias. Desde luego, los reglamentos interiores de las secretarías de Estado, no pueden ampliar, restringir o modificar la competencia de dichas dependencias del Ejecutivo establecidas en la legislación, habida cuenta que tienen como fundamento, principio y límite a la ley, sin poder siquiera subsanar los errores u omisiones en que ésta pudiera incurrir.

En los términos del primer párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,

Al frente de cada Secretaría habrá un secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los

demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

De conformidad con el intocado artículo 91 constitucional, para ser secretario de Estado, o del despacho, como le llama dicho precepto, sólo se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos. Llama la atención que no se establezcan requisitos de escolaridad, de experiencia o de solvencia moral, por lo que un secretario de Estado podrá ser un analfabeta, un profano en la materia o un sujeto con antecedentes penales.

La figura del secretario de Estado o del despacho encuentra su antecedente más remoto en la Constitución gaditana de 1812, que en su artículo 222 disponía la existencia de siete secretarios del despacho, a saber:

- El secretario del Despacho de Estado;
- El secretario de Despacho de la Gobernación del reino para la Península e islas adyacentes;
- El secretario de Despacho de la Gobernación del reino para Ultramar;
- El secretario de Despacho de Gracia y Justicia;
- El secretario de Despacho de Hacienda;
- El secretario de Despacho de Guerra, y
- El secretario de Despacho de Marina.

La Constitución de Apatzingán, sólo consideró tres secretarios: el de Guerra, el de Hacienda y el de Gobierno; en cambio, la Constitución de 1824 dejó al legislador ordinario la determinación del número de secretarios de Estado.

Por su parte, la Constitución de 1836, en su cuarta Ley, sustituyó la figura del secretario del Despacho o Estado, por la de ministro, previendo cuatro, a saber: ministro de lo Interior, ministro de Relaciones Exteriores, ministro de Hacienda y ministro de Guerra y Marina.

La Constitución de 1917, al igual que la de 1857, siguió el criterio de

la Constitución de 1824 de dejar al legislador ordinario la determinación del número de secretarios de Estado, así lo contemplaba el artículo 90 del Proyecto de Venustiano Carranza al prevenir: “Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que deberán estar a cargo de cada Secretaría.”

En los debates relativos a los artículos concernientes a la administración pública federal, se había consensado la idea de agregar a la figura de la secretaria de Estado, o del despacho, la del departamento administrativo, a efecto de las secretarías se encargaran de los asuntos políticos, y los departamentos de los asuntos técnicos y de los servicios públicos.

En ese orden de ideas, el dictamen de la mayoría de la Segunda Comisión de Constitución presentado en la sesión nocturna del 18 de enero de 1917, el texto del artículo 90 debía ser del tenor siguiente:

Artículo 90.- Para el despacho de los negocios de competencia del Poder Ejecutivo, habrá las siguientes secretarías: de Estado; de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas; Colonización e Inmigración; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Habrá también departamentos administrativos dependientes directamente del presidente, para los ramos de Correos y Telégrafos, de Salubridad General e Instrucción Pública, y los demás que lo requieran.

El diputado Paulino Machorro Narváez, miembro de la referida comisión no estuvo de acuerdo con el dictamen de la mayoría, por lo que en voto particular propuso un texto diferente para el artículo 90, a efecto de que no determinara el número y denominación de las secretarías y de los departamentos, tarea que debía encomendarse al legislador ordinario, y por tanto, sólo se concretara a dar lineamientos generales tanto de tales dependencias.

Tras enconado debate, la Segunda Comisión de Constitución retiró su dictamen y también fue retirado el voto particular, procediéndose a votar el artículo 90 del Proyecto, que fue aprobado por unanimidad de 137 votos.

Por su parte, el artículo 92, del Proyecto de Constitución de Carranza,

al igual que el artículo 88 de la Constitución de 1857, y el artículo 118 de la Constitución de 1824, establecía que: “Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmados por secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos, exceptuando los dirigidos al gobierno del Distrito, que enviará directamente el presidente al gobernador.”

La Ley de Secretarías de Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 1917 dispuso la existencia de seis secretarías; en la actualidad, las últimas reformas de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mencionan diecisiete, una de ellas (la de la Función Pública) en estado agónico.

III. EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO

Aprovechó también el Constituyente queretano la forma organizacional de la centralización administrativa para incluir en la administración pública federal la figura del departamento administrativo previsto en los artículos 73, fracción XVI y 92 de su texto original, explicable como un órgano administrativo superior de la administración pública centralizada al que se atribuyeron funciones técnicas cuyo titular dependía directamente del presidente de la República, quien estaba facultado para nombrarlo y removerlo libremente.

Nuestros textos constitucionales anteriores a 1917 no consideraron la existencia del departamento administrativo como órgano superior de la administración pública, pues fue una creación de la segunda Comisión del Constituyente queretano, integrada por Paulino Machorro y Narváez, Hilaro Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

En la sesión vespertina del 16 de enero de 1917, se presentó el dictamen de los artículos relativos al Poder Ejecutivo; los artículos 90 y 92 versaban sobre los departamentos administrativos, conforme al texto propuesto por la citada segunda comisión, la cual, para justificar la creación de tales órganos, argumentó:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito y Territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, unos son aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o a la vez, políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

Por eso ha parecido a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México; pero otros pueblos no sólo de mayor cultura, sino también de intensa vida social y económica, han demostrado estar de acuerdo con las condiciones que el desarrollo comercial y en general la vida moderna exigen para los servicios públicos administrativos.

Y agregaba:

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán ‘departamentos administrativos’, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.⁴

Como se desprende de los antecedentes históricos referidos, el departamento administrativo formado en la Constitución de 1917 constituye la figura jurídica que el constituyente queretano crea en los moldes del derecho público para atender la ampliación de las actividades del Estado, especialmente la relativa a la prestación de servicios públicos, cuyo manejo debía quedar ajeno a la política.

En la práctica, los departamentos administrativos fueron el preámbulo de secretarías de Estado, pues muchos de ellos se convirtieron en dependencias de esa naturaleza: el Departamento de Marina, el de Instrucción Pública, el de Trabajo, el de Salubridad Pública, el Agrario y el de Turismo, se transformaron en la Secretaría de Marina, en la Secretaría de Educación Pública, en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia —ahora de Salud—, en la Secretaría de la Reforma Agraria y en la Secretaría de Turismo, respectivamente. Los departamentos administrativos que no se transformaron en secretaría de Estado desaparecieron, como ocurrió con el Departamento Universitario y de Bellas Artes, el de Aprovisionamientos Generales, el de

4. *Diario de los Debates*, pp. 477-478.

Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y el de Contraloría, creados en la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917, por lo que en la actualidad constituye una especie extinguida a partir de las reformas a los artículos constitucionales 90, 92 y 93, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994.⁵

IV. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

A diferencia de los departamentos administrativos contemplados en el texto original de la Constitución de 1917, creados conforme a la forma organizacional de la centralización, el Departamento del Distrito Federal fue concebido de acuerdo con la forma de organización de la descentralización administrativa.

Se considera a la descentralización administrativa, como una tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

La descentralización administrativa se instrumenta mediante la creación de personas jurídicas de derecho público, distintas al Estado y a la administración pública centralizada, bajo diversas modalidades. Gabino Fraga distingue la descentralización por servicio, por colaboración y por región.

1. Descentralización administrativa por servicio

En sus inicios, la descentralización administrativa por servicio representó una forma de delegación de funciones o facultades de la administración pública centralizada a favor de un ente al que se encomendaba la presta-

5. La reforma implicó la supresión de las referencias que dichos artículos hacían a los departamentos administrativos.

ción de un servicio público; en opinión del profesor Carlos García Oviedo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las personas morales territoriales —estado, provincia, municipio— conserven determinadas facultades de intervención.⁶

En Francia, la personificación de los servicios públicos dio origen a la descentralización administrativa por servicio —también conocida como sindicalismo funcionarista—, lo cual significa que la prestación de algunos servicios públicos se llevó a cabo mediante la creación de una persona jurídica de derecho público que en el derecho positivo recibe diferentes denominaciones: ente autónomo, establecimiento público, ente autárquico u organismo descentralizado, entre otras, caracterizada por tener autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión.

Dada la autonomía jurídica que entraña la descentralización administrativa por servicio, la institución descentralizado —cualquiera que sea su denominación— tiene personalidad jurídica propia; en virtud de su autonomía financiera, cuenta con patrimonio propio; en razón de su autonomía técnica, se sujeta a una reglamentación propia y específica; y merced a su autonomía de gestión, realiza por sí misma los trámites necesarios para el desarrollo de sus actividades.

Las características más importantes de la descentralización administrativa por servicio, son las siguientes:

- Su establecimiento mediante ley o decreto
- Personalidad jurídica propia
- Patrimonio propio
- Estatuto y regulación específicos

6. García Oviedo y Martínez Useros, *Derecho administrativo*, t. II, pp. 57-58.

- Realización de una actividad técnica
- Tutela y vigilancia por parte de la administración central

La autonomía característica de la descentralización administrativa por servicio, no impide que las instituciones descentralizadas acuñadas en sus troqueles, queden sujetas a la tutela y vigilancia de la administración centralizada, o sea, del titular del poder ejecutivo, sin perjuicio de estar sometidas a la vigilancia del ente de fiscalización superior, habida cuenta que dicha tutela y tal vigilancia son indispensables para evitar la arbitrariedad de los directores de los entes descentralizados.

En México, la sujeción de los organismos públicos descentralizados creados en el esquema de la descentralización administrativa por servicio a la tutela de la administración central se comprueba con las siguientes disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Art. 9º La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participar en otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia [...]

Art. 21.- El director general será designado por el Presidente de la República, o a indicación de éste a través del coordinador de sector por el órgano de gobierno [...]

La tutela y vigilancia a cargo de la administración centralizada, respecto de los organismos públicos descentralizados creados mediante el esquema de la descentralización administrativa por servicio, se establece en México a través del siguiente precepto de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Art. 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.

2. Descentralización administrativa por colaboración

Suele ocurrir que la administración pública adolezca de insuficiencia financiera, técnica u organizacional que le impidan la realización de algunas de las actividades que tiene atribuidas, como son la prestación de algunos servicios públicos, por cuya razón recurre a la descentralización administrativa por colaboración, en cuya virtud transfiere la facultad de su prestación a los particulares, mediante diferentes mecanismos, como la concesión, la locación, el concierto y la gestión interesada.

La descentralización por colaboración guarda diferencia con las otras dos formas de descentralización administrativa, por quedar a cargo de particulares que al realizar tareas originalmente asignadas a la Administración pública se colocan, como hace notar Bernard Geny, en los linderos del derecho público y del derecho privado, y desembarazan a la Administración de tales tareas sin disminuir por ello, de manera importante, su energía y su autoridad sobre los gobernados.⁷

3. la descentralización administrativa por región

En opinión del profesor Gabino Fraga, la descentralización administrativa por región consiste en la instauración de una estructura administrativa

7. Geny, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, pp. 210 -211.

destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población establecida en una circunscripción territorial específica, como es el municipio.

El municipio –afirma Fraga– no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada...⁸

En mi opinión, la descentralización administrativa por región es otra manera de llamar a la descentralización administrativa territorial, que André Buttgenbach hace consistir, en confiar a las autoridades públicas regionales o locales, autónomas respecto del poder central, la administración de un conjunto de intereses regionales o locales, reconociéndoles el derecho de crear a este respecto, los servicios que juzguen necesarios.⁹

La descentralización administrativa por región, o territorial, lejos de lograr un consenso generalizado en la doctrina, es motivo de gran controversia. No sólo Buttgenbach y Fraga, sino muchos autores más, como Manuel María Díez, ven en el municipio una manifestación de dicha descentralización administrativa territorial o por región; para este último:

El ejemplo típico de las entidades descentralizadas territorialmente son las comunas provinciales, cuya acción se desarrolla dentro de un ámbito geográfico determinado. Dentro de ese ámbito, el ente descentralizado desenvuelve su actividad administrativa. La descentralización territorial proporciona oportunidad al Estado para dar satisfacción a las ideas democráticas y hacer más eficaz la realización de sus actividades.¹⁰

Para quien esto escribe, en el Estado central o unitario el municipio podrá ser producto de la descentralización administrativa territorial o por región, como ocurre en Guatemala; empero, en el esquema federal de México es inadmisibles considerar al municipio como resultado de una acción de descentralización administrativa, puesto que es obra de la des-

8. Fraga, *Derecho administrativo*, p. 218.

9. Buttgenbach, *Manual de droit administrative*, p. 104.

10. Díez, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 137.

centralización política; por ello, coincido con el profesor Miguel Acosta Romero en considerar al municipio como una estructura político-administrativa, jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que el municipio emplea, en su organización administrativa, las formas de la centralización, descentralización y desconcentración administrativas, “de donde negamos —dice Acosta Romero— que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región”.¹¹

De cualquier modo, la descentralización administrativa por región consiste en transferir de la administración central a una persona jurídica de derecho público, distinta del Estado, un cúmulo de atribuciones para ser ejercidas en una circunscripción territorial específica.

Prevista en la modificación hecha en agosto de 1928 a la fracción VI del artículo 73 constitucional, el 31 de diciembre del mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales, misma que estructuró al Departamento del Distrito Federal, inserto en la administración federal centralizada, bajo un esquema jerárquico, cuyo titular y principales funcionarios eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, por lo que, a todas luces, se trató de una descentralización administrativa por región, sin que en la administración pública federal se haya empleado esta modalidad de la descentralización administrativa en ningún otro caso.

Con diversas modificaciones, realizadas a través de tres leyes orgánicas posteriores y de sus correspondientes reformas, el Departamento del Distrito Federal —también llamado en una época Departamento Central—,¹² subsistió hasta el 5 de diciembre de 1997, fecha en que fue suprimido en virtud de la reforma política que modificó la naturaleza y forma de gobierno del Distrito Federal.

En 1927, en obsequio al deseo del ex-presidente de la República,

11. Acosta Romero, *Teoría general del Derecho Administrativo*, p. 94.

12. El Distrito Federal comprendía el Departamento Central, integrado por el territorio de los antiguos municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac, y 13 delegaciones: Atzacapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Ixtacalco, Ixtapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco.

general Álvaro Obregón Salido, se reformó el artículo 83 constitucional a efecto de permitir la reelección presidencial, por una sola vez, a condición de que hubiese transcurrido cuando menos un periodo, como era el caso del indiscutible caudillo de la Revolución.

El Diario Oficial de la Federación de 1928 publicó la reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, conforme a la cual se suprimieron los municipios en el Distrito Federal y su gobierno quedó a cargo del Presidente de la República, quien lo debería ejercer por conducto del órgano u órganos que determinase la ley correspondiente.

Tengamos presente que, en los términos del texto original del artículo 73 de la Constitución de 1917, se erigió al Congreso General en órgano legislativo del Distrito Federal y Territorios, al disponer:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y Territorios se dividirán en municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República. [...]

Cabe recordar que el general Álvaro Obregón, convertido en factótum de la política mexicana, se desempeñó como presidente de la República del 1° de diciembre de 1920 al 30 de noviembre de 1924, pero al dejar el cargo mantuvo una gran influencia en el gobierno, lo que le permitió modificar a su antojo la Constitución, primero para cancelar el principio básico de la Revolución, consistente en la no reelección, contenido en los artículos 82 y 83, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de enero de 1927; después, para ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años, lo que se aprobó mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de enero de 1928; y, por último, con el propósito de incrementar aún más el poder presidencial, para suprimir los municipios en el Distrito Federal —con cuyos ayuntamientos había tenido fuertes enfrentamientos durante su gestión presidencial— y territorios federales, así como para transferir, del Congreso de la Unión al presidente de la República, la facultad de designar a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en los términos de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1928, de la que ya no se pudo beneficiar el general Álvaro Obregón, asesinado por José de León Toral el 17 de julio de 1928 cuando ya era nuevamente presidente electo.

V. LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En lo que atañe a la Procuraduría General de la República, la Constitución de 1917, en su texto original, la estructuró en el troquel de la centralización administrativa, por sujetarla a un régimen jerárquico de supra subordinación, bajo el mando directo del presidente de la República, quien disponía de los poderes típicos de esa forma organizacional, merced a los cuales nombraba y podía remover de su cargo al procurador general de la República, quien era, además, el consejero jurídico del gobierno, como establecía en su texto original el artículo 102 del tenor siguiente:

Art. 102.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por el Ejecutivo, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser Magistrado de la Suprema Corte. Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El Procurador General de la República intervendrá personalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los Ministros, Diplomáticos y Cónsules Generales, y en aquellos que se suscitaren entre dos o más Estados de la Unión, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno; tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsable de toda falta u omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

En tal virtud, la versión original de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyó entre las dependencias de la administración pública centralizada a la Procuraduría General de la República, pero en 1994 fue modificada para excluirla de la administración centralizada, y concomitantemente se reformó el artículo 102 constitucional, para reti-

rarle a su titular la función de consejero jurídico del gobierno federal, y determinar que su nombramiento, por parte del Ejecutivo Federal, quedare sujeto a la ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, sin perjuicio de que el procurador pueda ser removido libremente por el presidente.

En consecuencia, la Procuraduría General de la República dejó de ser formalmente parte integrante de la administración pública federal, pero se mantuvo como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que por las reformas constitucionales promovidas por el presidente Enrique Peña Nieto, deberá convertirse en la Fiscalía General de la República, con el carácter de un organismo constitucional autónomo.

VI. LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL

Como lo acabo de señalar, en consonancia con la reforma al apartado A del artículo 102 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1994, para retirarle al Procurador General de la República la función de consejero jurídico del gobierno federal, se modificó también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito, entre otros, de crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como una dependencia del mismo, que la correspondiente reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º, se encargó de insertar en la administración pública centralizada.

En efecto, en su versión original, el artículo 102 constitucional regulaba la organización y funciones del Ministerio Público Federal y de la Procuraduría General de la República; el referido precepto atribuía al Procurador General de la República: I, la investigación y persecución de los delitos federales —en consonancia con el artículo 21 constitucional—, así como la procuración de justicia; II, la representación jurídica de la Federación en todos los asuntos en que ésta fuese parte; III, la consejería jurídica del Gobierno, atribución esta última que, según explicara el diputado constituyente José Natividad Macías en su intervención del 5 de

enero de 1917, se proponía siguiendo el modelo estadounidense del *Attorney General*.

El Congreso Jurídico Nacional, celebrado en 1932, dio lugar a un debate entre los abogados Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, acerca de las atribuciones del procurador general de la República; para el primero de ellos “El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del Poder Ejecutivo, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones que tienen que ser necesariamente antagónicas.”¹³

En cambio, el licenciado Emilio Portes Gil, a la sazón titular de la Procuraduría General de la República, defendió la compatibilidad de las referidas atribuciones establecidas originalmente a favor del Procurador General de la República en el referido artículo 102 constitucional, en lo que ahora viene a ser su apartado A.¹⁴

A pesar de una fuerte resistencia, paulatinamente la tesis de Luis Cabrera fue ganando adeptos, lo que propició que en 1976 se creara la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, la cual fue sustituida en 1983 por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, dependiente directamente del Ejecutivo Federal, a efecto de dar a éste, asesoría y apoyo jurídico. Esta dependencia desapareció en 1996 y fue sustituida por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 4º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente, el Constituyente Permanente, mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1994, reivindicó la tesis de Luis Cabrera, al disponer que las funciones de asesoría jurídica del Gobierno, atribuidas al Procurador General de la República, se encomendaran a una nueva dependencia del Ejecutivo Federal que al efecto determinara la Ley.

13. Cabrera y Portes Gil, *La misión constitucional del procurador general de la República*, p. 14.

14. Cabrera y Portes Gil, *La misión constitucional del procurador general de la República*, p. 35.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de mayo de 1996, se reformaron los artículos 4° y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, establecer sus atribuciones y determinar su correlación con las demás dependencias y entidades de la administración pública y del Ejecutivo Federal, conforme al texto siguiente:

“Artículo 4° La función de consejero jurídico prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el Reglamento Interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como las formas de cubrir las ausencias y delegar facultades.”

“Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende.
- II. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;

- III. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;
- IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;
- V. Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;
- VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;
- VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;
- IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;

x. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y

xi. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.”

VII. ÓRGANOS REGULADORES DE COORDINACIÓN EN MATERIA ENERGÉTICA

Mediante modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2013, se adicionó un párrafo al artículo 28 constitucional para disponer la creación de los órganos reguladores coordinados en materia energética *Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía*, que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por medio de modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de agosto de 2014, insertó en el área de la administración pública centralizada.

Las características de los órganos reguladores de coordinación en materia energética están determinadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que al respecto dispone:

Artículo 43 Ter.- La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pú-

blica Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.

La Ley de los Órganos Reguladores de Coordinación en materia energética, reglamentaria del párrafo octavo del artículo 28 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2014, crea a tales órganos, como dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica; autonomía técnica, operativa y de gestión; así como, con facultad para disponer de los derechos y aprovechamientos que deriven de los servicios que presten en el marco de su competencia.

La naturaleza jurídica que la legislación vigente atribuye a los referidos órganos coordinadores, suscita objeciones por conferirles personalidad jurídica a pesar de ubicarse dentro de la administración centralizada, en la que conviven con la Secretaría de Energía, con la que se pronostica, tendrán frecuentes enfrentamientos, no obstante estar obligadas a coordinarse, según establece el artículo 3 de la ley que los crea.

VIII. LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

En México, la normativa jurídica en vigor denomina administración paraestatal a la que la doctrina identifica como descentralizada —que detallé en el apartado iv de este ensayo, relativo al Departamento del Distrito Federal—, cuya validación constitucional se produjo a raíz de la reforma al artículo 90 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de abril de 1981, que dividió a la administración pública federal en centralizada y paraestatal, atribuyó a la respectiva ley orgánica definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales, y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación, así como la regulación de sus relaciones con las secretarías de Estado y con el propio Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, integra la administración paraestatal con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

IX. EL CONSEJO GENERAL DE SALUBRIDAD

Previsto en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, el Consejo General de Salubridad es un ente singular de la administración pública federal, producto de la desconcentración administrativa por materia, pues, según dispuso el Constituyente de Querétaro, depende directamente del presidente de la República, por lo que, en rigor, se trata de un órgano desconcentrado directamente del titular del Poder Ejecutivo Federal, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, al que se confieren no sólo facultades administrativas sino también normativas en materia de salubridad, porque sus disposiciones generales son obligatorias en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*. México, UNAM, 1972.
- Buttgenbach, André, op. *Manual de droit administrative*, Bruselas, Jarcie, 1966.
- Cabrera, Luis, y Portes Gil, Emilio, *La misión constitucional del procurador general de la República*, 2ª ed., México, Botas, 1963.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Limusa, 1991.
- Díez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., Buenos Aires, Plus ULTRA, 1980.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 2012.
- García Oviedo, Carlos y Enrique Martínez Useros, *Derecho administrativo*, 9ª ed., Madrid, Ed. EISA, 1968.
- Geny, Bernard, *La collaboration des particuliers avec l'Administration*, Paris, 1930.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10ª ed. México, Porrúa, 1981.





LXII LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS

