

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917 Y LAS IDEAS SOCIALES DE VENUSTIANO CARRANZA

José GÓMEZ HUERTA SUÁREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las ideas sociales del primer jefe y el Plan de Guadalupe*. III. *El Congreso Constituyente de 1916-1917*. IV. *Reflexiones finales*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Este texto propone reflexionar sumariamente acerca de la vinculación entre las ideas sociales del primer jefe del Ejército Constitucionalista y el proceso de creación de la Constitución de 1917, por parte del Congreso Constituyente, teniendo en cuenta el origen de las manifestaciones sociales del movimiento revolucionario. Para tal fin, se considera lo siguiente: Venustiano Carranza expidió un decreto para reformar el Plan de Guadalupe y poder incluir las nuevas demandas que se habían propiciado en la lucha armada, y convocó a elecciones para un Congreso Constituyente, que quedó instalado en la ciudad de Querétaro el 21 de noviembre de 1916. Carranza envió un proyecto de Constitución, el cual fue aceptado en su mayoría, modificado y adicionado por el Congreso Constituyente. Dicho Congreso estuvo integrado por diputados revolucionarios que se hacían llamar radicales izquierdistas, o jacobinos, que representaban la mayoría, y otros a quienes llamaban derechistas, liberales o exrenovadores, entre quienes se encontraban los conocidos de Carranza.

En primera instancia, respecto al concepto revolución, entendemos que muchas veces se confunde la acción bélica con sus propósitos y resultados,

* Profesor de asignatura de Historia constitucional de México y Teoría de la Constitución, en la Facultad de Derecho de la UNAM.

es así que algunos suponen que los levantamientos armados, populares o no —como la asonada, el motín, la sedición, la insurrección, el pronunciamiento, la rebelión y la guerra civil—, si triunfan son revolución, lo cual es ajeno al concepto que revisamos, pues todos estos movimientos sólo pueden pretender un cambio en los gobernantes o una modificación a determinadas disposiciones de la autoridad, el calificativo final se le dará al movimiento según sus consecuencias.¹

Debe entenderse que si se mantiene el *statu quo* en las instituciones políticas, económicas y sociales no hay revolución, por lo que no se le puede llamar revolución a cualquier movimiento armado. En derecho constitucional, se entiende por revolución la transformación de la estructura política de una sociedad.

El pueblo es quien quiere cambiar su entorno, y es el pueblo el que determina el camino. Es el pueblo soberano (del latín *superanus*, superior, sobre todos), concepto que nace para anular el poder supremo de los reyes considerado como un derecho divino. En la revolución francesa surgen las tesis de que la soberanía ya no se encontraba en el rey sino en el pueblo. “La cualidad más llamativa de esta voluntad popular como *volonté générale* era su unanimidad”, y, así, cuando Robespierre² se refería constantemente a la opinión pública, se refería a la unanimidad de la voluntad general.

Y el pueblo busca la libertad, como un objetivo esencial para lograr la felicidad. *¡Liberté, égalité, fraternité!*, resuena en los oídos y en las mentes de los que los lanzan, ahí se encuentra el punto final de las aspiraciones del pueblo: la abolición de las desigualdades derivadas de los privilegios.

En parte, lo anterior, junto con las ideas sociales del primer jefe, son los temas a desarrollar en este modesto texto.

¹ La asonada es prólogo de todo movimiento popular, tenga el alcance o la intención que quiera; el motín se limita a una localidad con pretensiones que se circunscriben a una reforma de disposiciones o a exigir la deposición de una autoridad, pero el movimiento es de corta duración y poca gravedad; la sedición presenta características similares al motín, pero es más amplia su localización en el espacio. La rebelión es un levantamiento popular en algunas comunidades o provincias, circunscrita a corto plazo, para cumplir el logro de su objetivo, cambiar al gobierno establecido; la guerra civil impone una extensión territorial más grande y operaciones militares más o menos continuadas. El pronunciamiento es el levantamiento exclusivamente militar. Gómez Huerta Suárez, José, “La Revolución mexicana y la Constitución de 1917”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 78 y 79.

² Maximilien Francois Marie Isidoro de Robespierre (1758-1794). Jefe de los jacobinos, fue el más célebre político de la Revolución francesa.

II. LAS IDEAS SOCIALES DEL PRIMER JEFE Y EL PLAN DE GUADALUPE

El Plan de Guadalupe es un plan específicamente político; Venustiano Carranza dijo: “yo no emprendía una Revolución, puesto que era un gobierno quien reclamaba su soberanía; por eso, mi desconocimiento del llamado gobierno central, no fue un plan revolucionario”; y agregaba: “la Revolución ha surgido del pueblo mismo que desea redimirse antes de volver al orden constitucional”.³

El señor Carranza no podía establecer un plan en el cual estuviesen insertas reformas de carácter social, pues ellas podrían significar diferencias de criterios entre los rebeldes que se sublevaban contra el régimen de Victoriano Huerta, y tales diferencias implicarían de antemano serias dificultades interrevolucionarias.

Resulta un singular acierto de Carranza el no instituir reformas que pudiesen provocar discrepancias internas; es fácil suponer que, ante la perspectiva de legislar, los revolucionarios habrían tenido, como al fin tuvieron en el Congreso Constituyente de 1916, gran cantidad de proposiciones. El primer jefe, en su carácter de director de la guerra, actuaba con inteligente precaución.

Pero que el Plan de Guadalupe no tuviese reformas sociales, no significaba que Venustiano Carranza no pensara realmente en las carencias del pueblo mexicano.

El primer jefe, en su discurso que pronunció en el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, el 24 de septiembre de 1913, estableció sus ideales sociales, y éstos, señalaba con profunda decisión, eran los de mostrar una nueva visión del movimiento revolucionario en el cual no hacía falsas promesas, sino que sabía que al concluir la lucha armada tendría:

Que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queremos o no queramos nosotros mismos —decía Carranza— y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas. Y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es el Sufragio Efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional.

³ *Vida Nueva. Diario Político y de Información*, Chihuahua, Departamento de Gobernación, Archivo, t. I, núm. 10, 13 de abril de 1940.

Y con gran convicción señalaba que tendría “que removerlo todo para ‘Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada ni nadie (pudiese) evitar’”.

Hablaba también de la creación de nuevas leyes “que favorezcan al campesino y al obrero”, pero éstas serían promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán “los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social”.⁴

En materia de relaciones exteriores, marcaba su doctrina de justicia y respeto de los pueblos poderosos para los débiles, y concluía diciendo: “Esta es la revolución señores, tal cual yo la entiendo; estos lineamientos generales regirán a la humanidad más tarde como un principio de justicia, pues tenemos que cambiar nosotros totalmente nuestra legislación, implantando normas con una estructura moderna y que cuadre más con nuestra idiosincrasia y nuestras necesidades sociales”.⁵

El Plan de Guadalupe sirvió de norma a la revolución constitucionalista. Este es el argumento que se esgrime en el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, donde se manifiesta el desconocimiento de Victoriano Huerta a los “poderes Legislativo y Judicial de la Federación”, a los gobiernos de los Estados que “aún reconozcan a los Poderes Federales, que forman la actual administración”, y se dispone que se organice el ejército que se llamará “constitucionalista”.

La idea central de los inicios de este periodo de la revolución aún se mantiene, y es la de regresar al Estado de derecho que ha sido violentado. Si la Constitución no se ha cumplido, la lucha armada y el desconocimiento de los poderes espurios es para que la Constitución vuelva a imperar.

En el punto 4 del Plan de Guadalupe, se nombró a Venustiano Carranza primer jefe del Ejército Constitucionalista, y se previno que al triunfo del movimiento se convocaría a elecciones, y se restablecería el orden constitucional.

En el transcurso del movimiento armado se da la pauta de que el problema central no solamente es regresar al Estado de derecho anterior. Es más que eso. El conflicto presenta nuevos aspectos que no estaban contemplados en los albores del levantamiento, y se va decantando y propalando un pensamiento social que quiere modificar las estructuras anteriores para crear nuevas formas que se definirán paulatinamente.⁶

⁴ Barragán, Juan, *Historia del ejército y de la revolución constitucionalista*, México, Talleres Stylo, 1946, II vols., p. 218.

⁵ *Ibidem*, pp. 215-219.

⁶ Venustiano Carranza lo declara así en su discurso del 24 de diciembre de 1913, en Hermosillo, Sonora: “el Plan de Guadalupe no encierra ninguna utopía, ninguna cosa irreali-

No obstante, con el Plan de Guadalupe, que en principio sólo pretendió el regreso al Estado de derecho constitucional, se hace una adición el 12 de diciembre de 1914 en Veracruz, donde se declara que se tomaron las armas “para restablecer el orden constitucional en la República Mexicana”. Y que cuando se logró el triunfo sobre el huertismo,

se trataba de organizar debidamente el Gobierno Provisional y se disponía además, a atender las demandas de la opinión pública, dando satisfacción a las imperiosas exigencias de reforma social que el pueblo ha menester, cuando se tropezó con las dificultades que la reacción había venido preparando en el seno de la División del Norte, con el propósito de frustrar los triunfos del Ejército Constitucionalista.

Las exigencias mencionadas se señalan en el artículo 2o., donde el “Primer Jefe de la Revolución [sic],⁷ y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante toda la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país”.⁸

Es indudable que el objetivo principal se ha incrementado con los intereses que el pueblo soberano tiene para solucionar muchos de sus problemas. Los actos anticonstitucionales del gobierno de Victoriano Huerta han sido corregidos con la salida de éste del país. Sin embargo, muchas sacudidas emocionales se manifiestan en el ambiente, no sólo la defección de parte de los revolucionarios con Francisco Villa o con el irreducible Emiliano Zapata con sus pretensiones repetidas de regresar al pasado, al lejano pasado de restituir las tierras de los pueblos, ahora el pueblo tiene intereses que quiere ver consolidados en letras que aseguren y fundamenten sus pretensiones.

zable, ni promesas bastardas hechas con intención de no cumplirlas. El Plan de Guadalupe es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al mejor postor. Pero sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas, y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado: es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional”. [Secretaría de la Defensa Nacional, *Plan de Guadalupe*, Documento núm. veintidós, pp. 97 y ss.]

⁷ Ya no es solamente el primer jefe del Ejército Constitucionalista sino el primer jefe de la Revolución.

⁸ Véase en Fabela, Isidro, *Documentos históricos de la Revolución mexicana*, México, FCE, 1960, t. I, pp. 511 y ss.

Por eso mismo, durante el proceso de la lucha armada, Venustiano Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista, en Veracruz, dictó varios decretos reformadores: la Ley del Municipio Libre del 26 de diciembre de 1914 y la Ley sobre el Divorcio del 29 de diciembre de 1914;⁹ la Ley Agraria y la Ley Obrera, ambas del 6 de enero de 1915;¹⁰ las Reformas al Código Civil, del 29 de enero de 1915; la Ley que ordena la Abolición de las Tiendas de Raya, del 22 de junio de 1915,¹¹ y la disposición que ordena que el Castillo de San Juan de Ulúa deje de ser prisión, del 2 de julio de 1915.¹²

El gobierno de Carranza se vio disminuido, y sólo tenía fuerza en Veracruz y en pequeñas partes del interior de la República; en el decreto expedido el 12 de diciembre de 1914 por Venustiano Carranza que adiciona al Plan de Guadalupe, el primer jefe anunciaba que enviaría:

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 indispensable para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; 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, 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 de 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.

⁹ *Ibidem*, pp. 514 y ss.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 4517 y ss.

¹¹ *Ibidem*, pp. 537 y ss.

¹² *Ibidem*, pp. 539 y 540.

El 14 de septiembre de 1916, Carranza inició una labor de convencimiento para convocar a un Congreso con el carácter de Constituyente que, en su calidad de soberano, elevase a preceptos constitucionales las reformas que se habían dado en el transcurso de la lucha armada. En un nuevo decreto que reforma los artículos 4o., 5o. y 6o. del 12 de diciembre de 1914, que adicionó al Plan de Guadalupe, explica el problema en que se encontraba el movimiento revolucionario, y que tenía su referencia en la historia; y por ello en la exposición de motivos señala:

Que las reformas que no tocan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, y las leyes secundarias pueden ser expedidas y puestas en práctica desde luego sin inconveniente alguno, como fueron promulgadas y ejecutadas inmediatamente las Leyes de Reforma, las que no vinieron a ser aprobadas e incorporadas a la Constitución, sino después de varios años de estar en plena observancia; pues tratándose de medidas que, en concepto de los mexicanos son necesarias y urgentes, porque están reclamadas imperiosamente por la necesidad cuya satisfacción no admite demora, no habrá persona o grupo social que tome dichas medidas como motivo o pretexto serio para atacar al Gobierno Constitucionalista. O por lo menos ponerle obstáculos que le impidan volver fácilmente al orden constitucional; pero no sucedería lo mismo con las otras reformas constitucionales, con las que se tiene por fuerza que alterar o modificar en mucho la organización del gobierno de la República.

[Por lo tanto], se hace necesario buscar un medio que, satisfaciendo a las dos necesidades [las reformas que no han tenido la expresa y soberana sanción de la voluntad nacional y evitar el aplazamiento de las reformas políticas indispensables] no mantengan indefinidamente la situación extraordinaria en que se encuentra el país...

[Es por ello] Que planteado así el problema, desde luego se ve 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, pues de ese modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuada todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga ampliamente sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos.

[Y Carranza señala] Que contra lo expuesto no obsta que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque, parte de las reglas que con tal objeto contiene se refiere única y exclusivamente a la facultad que se otorga para ese efecto al Congreso Constituyente, facultad que éste no puede ejercer de manera distinta que la que fija el precepto que se le confiere, ella no importa ni puede importar ni por su

texto ni por su espíritu una limitación al ejercicio de la soberanía del pueblo mismo, siendo que dicha soberanía reside en éste de una manera esencial y originaria, por lo mismo ilimitada, según lo reconoce el artículo 39 de la misma Constitución de 1857.

[Por consiguiente], en corroboración de lo expuesto, puede invocarse el antecedente de la Constitución que se acaba de citar, la que fue expedida por el Congreso Constituyente, convocado al triunfo de la revolución de Ayutla, revolución que tuvo por objeto acabar con la tiranía y usurpación de [Antonio López de] Santa Anna, implantada por la interrupción de la observancia de la Constitución de 1824; puesta en vigor con el acta de reformas de 18 de mayo de 1847; y como nadie ha puesto en duda la legalidad del Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, ni mucho menos puesto en duda la legitimidad de ésta no obstante que para expedirla no se siguieron las reglas que la Constitución de 1824 fijaba para su reforma, no se explicaría ahora que por igual causa se objetara la legalidad de un nuevo Congreso Constituyente y la legitimidad de su obra.¹³

Ofrece Carranza, además, que se “respetará escrupulosamente el espíritu liberal de dicha Constitución”, y que ésta continuará con “la forma de gobierno establecida”.¹⁴

También en uno de los considerandos menciona lo siguiente:

que el único medio de alcanzar los fines indicados es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la Nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vías más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están

¹³ Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, INEHRM, 1957, pp. 30 y ss.

¹⁴ Lo cierto es que dicha Constitución de 1857 fue muy controvertida. Señala el padre jesuita e historiador, José Bravo Ugarte —en su *Historia de México*, México, Jus 1959, t. III, p. 229— que la Constitución de 1857 fue “Germen de nuestras más hondas divisiones nacionales [...] Ley por excelencia del pueblo mexicano, tenía que emanar de un Congreso de representantes de ese pueblo mexicano y, en todo caso, ser la expresión de la voluntad general [...] Ahora bien, ni los representantes representaban al pueblo mexicano, sino a la facción más exaltada del Partido Liberal (según atestiguan Comonfort, Lafragua, Zamacois, Justo Sierra, Bulnes, etc.) [y] no era la que el país quería y necesitaba [...] y como manifestó el pueblo, en inmensa mayoría, con su resistencia pasiva, activo-legal y armada. La Constitución de 1857 no fue Ley ni siquiera en la acepción liberal de la palabra, y precisamente por eso fue menester la violencia para implantarla”. Además, el problema de instaurar la Constitución llevó a Ignacio Comonfort a pensar que “su observancia era imposible, su impopularidad era un hecho palpable” y, además, porque se creaba un Congreso que era superior al Ejecutivo.

reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, 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 atreva a impugnarlos.

Concluye Carranza mencionando en considerandos posteriores:

que con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto; que se respetará la forma de gobierno establecida..., y en una palabra, que se respetará el espíritu liberal de dicha Constitución, a la que sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la contradicción u obscuridad de algunos de sus preceptos, ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas.

El artículo 4o. señalaba que, reinstalada la primera jefatura en la Ciudad de México, ésta convocará a elecciones para el Congreso de la Unión; el artículo 5o. someterá las reformas expedidas y puestas en vigor durante la lucha, con el fin de que el Congreso las ratifique, enmiende o complemente, y para que eleve a preceptos constitucionales aquellas que deban tener dicho carácter, antes de que se restablezca el orden constitucional. En nuestra opinión, la mayor parte de las reformas de las referidas en el decreto del primer jefe, se refieren a un programa de transformación política, social y económica. Un punto importante es el artículo 6o. de dicho decreto, señalaba que el Congreso Constituyente debería desempeñar su cometido en un periodo que no excedería de dos meses.

Por otro lado, la Revolución mexicana había abierto un proceso de renovación política nacional que permitía edificar el nuevo Estado mexicano sobre los principios propios de un gobierno moderno, que dejara atrás las prácticas autoritarias, y estableciera, por tanto, un sistema democrático. Sin embargo, para los políticos mexicanos estaba muy claro que representación y democracia no eran lo mismo. De la misma manera, la representación no se refería únicamente a la manera de reflejar simbólicamente ese poder del pueblo, sino también a la forma de ejercitarlo. Esta forma debía garantizar, por un lado, la gobernabilidad, pero por otra, respetar los derechos y libertades que daban fundamento al pacto político. Entre ambos polos debía construirse el entramado constitucional e institucional del país, y definirse la participación política, de forma que éste quedara protegido ante cualquier adversidad.

No obstante lo anterior, el decreto de Venustiano Carranza, de convocatoria al Congreso Constituyente, tuvo el cuidado suficiente para interponer obstáculos legales a la admisión de individuos que hubiesen cooperado con el régimen de Victoriano Huerta y con los ejércitos de Zapata y Villa. El hecho de que los individuos que fueron admitidos en este Congreso fueran electos, y no seleccionados con base en su carrera militar o su acercamiento con el primer jefe, demuestra que se buscó reforzar el simbolismo de participación popular que de la elite revolucionaria se tenía. Individuos con muy diferentes antecedentes sociales, políticos e ideológicos se encontraron entre los participantes a este Congreso Constituyente, como veremos más adelante.

III. EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

El concepto de Constitución tiene una multiplicidad inmensa de significados. Sin embargo, en todas las acepciones, aunque con sus diferencias, la Constitución (escrita) se define como uno o varios textos normativos, esto es, una o varias leyes en sentido genérico: documentos que expresan normas (jurídicas). Entonces, ¿cuál es la diferencia entre la Constitución y las demás normas jurídicas o leyes?, señalaremos dos diferencias principales: el poder que la crea y, derivado de ello, su diferente fundamento de validez.

Debemos definir lo que significa Congreso Constituyente de manera general. Iniciaremos con las definiciones que nos da el *Diccionario de la lengua española*: Congreso viene del latín *congressus*; la primera acepción señala: es una “junta de varias personas para deliberar sobre algún negocio”; la segunda acepción nos muestra: es una “conferencia generalmente periódica en que los miembros de una asociación, cuerpo, organismo, profesión, etc., se reúnen para debatir cuestiones previamente fijadas”; tercera: puede ser un “edificio donde los diputados a Cortes celebran sus sesiones”; cuarta: “en algunos países, asamblea nacional”; y última: “en algunos países, como los Estados Unidos de América, conjunto de las dos cámaras legislativas”. La palabra Constituyente, por otro lado, significa: primero, “que constituye o establece”; segundo, “dicho de las Cortes, o de otras cámaras o asambleas: convocadas para elaborar o reformar la Constitución del Estado”, y tercero, puede ser una “persona elegida como miembro de una asamblea constituyente”. Carl Schmitt refiere que poder constituyente es “la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de

conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política, determinando así la existencia de la unidad política como un todo”.¹⁵

En consecuencia, la Constitución tiene su origen en el poder constituyente, y las leyes tienen su origen en los poderes constituidos. Poderes constituidos y poder constituyente se diferencian.

Le corresponde dictar la Constitución al poder constituyente, y éste le corresponderá al pueblo. Las características del poder constituyente son las siguientes: es un poder de origen, poder creador de poderes, tiene políticamente un poder ilimitado y es un poder de decisión. Es decir, el poder constituyente decide la forma del Estado y nos da una Constitución, en donde él crea poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), limitados por la misma Constitución. El poder constituyente opera en momentos de crisis o ruptura. ¿Cuándo existe una ruptura del orden jurídico? ¿Cuáles son las causas de esa ruptura? La primera es la sustitución del orden jurídico por otro, y la segunda es por una lucha armada y la sustitución del régimen por otro distinto. Es decir, cuando se produce una separación de lo social con respecto de lo político, y donde el orden económico, político y social ya no realiza las aspiraciones sociales. Los poderes constituidos operan en momentos de normalidad donde existe un nexo armónico entre Estado y sociedad, que implica la existencia de un consenso generalizado activo o pasivo, por parte de los ciudadanos, hacia el modelo político, social y económico dominante. Los poderes constituidos actúan desde las instituciones del Estado y sus sujetos son los partidos políticos institucionalizados los que producen las normas jurídicas, ya sean leyes ordinarias o de reforma constitucional (se les ha llamado el poder constituyente permanente o constituido que no deja de ser, al fin y al cabo, una forma de poder constituido).

De acuerdo con lo anterior, podemos decir que aquello que diferencia la Constitución de las otras leyes, es que mientras las leyes, emanadas de los poderes constituidos, encuentran su fundamento de validez en las normas sobre la producción jurídica vigentes, en la “legalidad”; la Constitución, emanada del poder constituyente, no encuentra su fundamento de validez en una norma precedente, sino en ser expresión directa, como se dijo en puntos anteriores de la soberanía popular, con la “legitimidad”.

Las etapas de un proceso constituyente legítimo y democrático para la aprobación de una Constitución, son:

1. Establecimiento de un sistema de libertades públicas que permita la participación política de todos los ciudadanos.

¹⁵ Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Nacional, 1961, p. 86.

2. Promulgación de la legislación electoral que permita la formación de una Asamblea Constituyente libremente elegida. Obviamente, dicha legislación tiene que garantizar que las elecciones serán libres.
3. Constitución de un Congreso Constituyente y elaboración parlamentaria de la Constitución.

Comentar más sobre lo anterior excedería el propósito de este ensayo, la redacción del texto constitucional la realiza el Congreso Constituyente por las razones expuestas, ya que todo el pueblo no puede reunirse en grupo en un mismo espacio, sino que la redacción constitucional requiere de la diligencia, pericia y acción personal de un grupo de representantes de los ciudadanos. Por lo anterior, trataremos de explicar el proceso de creación de la Constitución en México entre 1916 y 1917.

Para el 15 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza remitió la convocatoria a elecciones, estableciendo en dicho decreto de convocatoria en sus 15 artículos que la elección para diputados sería directa, y se llevaría a cabo el domingo 22 de octubre de 1916, en los términos de la Ley Electoral expedida el 19 de septiembre, conformada por 57 artículos. Sirvió de base el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión en 1912.

El Congreso tendría que calificar las elecciones de sus propios miembros. También señalaba el decreto el *quorum* necesario para ejercer sus funciones. Por otro lado, existieron restricciones para ser Constituyente, contemplado en el artículo 8o., siguiendo los requisitos que estipulaba la Constitución de 1857 en su artículo 56, como son las siguientes: los ciudadanos que hayan nacido en su territorio, los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del Estado respectivo, en los días del cuartelazo de la ciudadela, y haber servido a Victoriano Huerta, como se le imputó a Fernando González Roa; haber servido al villismo o a la Convención de Aguascalientes;¹⁶ ser

¹⁶ Para el 10 de octubre de 1914, se reúne la Convención de Aguascalientes, con comisión de Villa y de Carranza en el Teatro Morelos de Aguascalientes, en su sesión del 1 de noviembre, la Convención Revolucionaria eligió como presidente provisional de la República a Eulalio Gutiérrez, tomando protesta el 6 de mismo mes y año. El presidente provisional Gutiérrez, designado por la Convención Revolucionaria, se estableció en la Ciudad de México, apoyado por la División del Norte y del Ejército Libertador del Sur. Se tiene que hacer notar en este punto, que el objetivo de la Convención era la pacificación del país. Además de lo anterior, la Convención tenía un programa agrario como fue la Ley Agraria expedida en Cuernavaca el 26 de octubre de 1915, también la Convención expresaba lo siguiente “La Constitución nos prohíbe que confisquemos; por eso queremos vivir un poco de tiempo sin nuestra Constitución”, es claro que la Convención carecía de un programa político. Por lo anterior, se entiende entonces que existían dos gobiernos, el de la Convención y el del primer

considerado enemigo de la revolución constitucionalista, como lo fue Heriberto Barrón, director del periódico *El Pueblo*; también desechadas las credenciales de Máximo Rojas, Enrique Medina y José Colado; tener el mando de fuerzas armadas; ocupar cargos públicos. A otros, como Carlos M. Esquerro, Gaspar Bolaños, Rafael Martínez de Escobar, José N. Macías, Félix F. Palavicini y Rubén Martí, también les fueron impugnadas sus credenciales, pero demostraron con argumentos la limpieza de sus antecedentes.¹⁷

Es imprescindible mencionar que el Congreso Constituyente finalmente se integraría por un diputado por cada sesenta mil habitantes. Se realizaron elecciones, según Mendiola, en su obra *Crónica del Constituyente*, en 218 distritos del país.¹⁸ Cabe destacar que no hubo elección en 29 distritos correspondientes a 10 estados, según consta en el *Diario de debates*: “Chiapas: 3° y 4° distritos; Chihuahua: 1°, 3°, 4°, 5° y 6° distritos; Guerrero: 3°, 4°, 5°, 7° y 8° distritos; Hidalgo: Ixmiquilapan 4° y Tula 6°; México: 5°, 6° y 7°; Oaxaca: 5°, 6°, 7°, 8°, 10° y 13°; Querétaro: 4°; San Luis Potosí: 8° y 9°; Veracruz: Ozuluama 1°; Zacatecas: 4° y Sánchez Román 6°”.¹⁹ Mendiola, en su *Crónica del Constituyente*, señala que en Baja California Sur tampoco hubo elecciones.²⁰

Poco a poco, empezaron a llegar los presuntos diputados electos al Congreso Constituyente, y el 21 de noviembre de 1916 se reunieron en el salón de actos de la Academia de Bellas Artes, primero, para después pasar al Teatro Iturbide²¹ (hoy de la República). Las juntas preparatorias se efectuaron del 21 de noviembre de 1916 al 1 de diciembre de 1916.

El primer presidente de las juntas previas fue designado según la primera letra del apellido del supuesto diputado Antonio Aguilar del 11o. distrito de Tlalnepantla, México. Con 11 juntas preparatorias se inició el proceso para calificar las credenciales de los presuntos diputados, de las cuales se aprobaron 182 en ese lapso. Es importante mencionar que en el *Diario de Debates* se cuentan 215 diputados electos,²² de los cuales, 11 diputados jun-

jefe constitucionalista. Durante este gobierno efímero de Eulalio González se iniciaron los primeros decretos del primer jefe, ya mencionados en nuestro texto.

¹⁷ Palavicini, Félix I., *Historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM-Gobierno del Estado de Querétaro, 1987, pp. 64-131.

¹⁸ Ferrer Mendiola, Gabriel, *Crónica del Constituyente*, México, INEHRM, 1987, p. 43.

¹⁹ *Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de debates*, México, INEHRM, 1987, t. II, pp. 1243-1249.

²⁰ Ferrer Mendiola, Gabriel, *Crónica...*, cit., p. 43.

²¹ *Ibidem*, p. 43.

²² *Congreso Constituyente 1916-1917...*, cit., pp. 1243-1249.

to con sus suplentes no asistieron nunca al Congreso.²³ Por otro lado, Félix Palavicini, en su obra *Historia de la Constitución de 1917*, señala que hubo 216 diputados electos, ya que el diputado Andrés L. Arteaga, suplente del diputado Antonio Cervantes, lo coloca como diputado representante por el 60. distrito de Sánchez Román, Zacatecas.²⁴ También es interesante mencionar que Jesús Romero Flores señala en su obra *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917* la cantidad de 218 diputados,²⁵ pero al parecer —según sus datos— son los que participaron en los debates del Congreso y no los electos, ya que mezcla propietarios y suplentes en su contabilidad. De la misma forma que el autor anterior, Djed Bórquez, en su *Crónica del Constituyente*, menciona la nómina de los diputados constituyentes que actuaron en Querétaro, con un total de 219, con la inclusión del diputado por Michoacán, Francisco Ortiz Rubio, que sí tuvo participación, pero pidió licencia por enfermedad.²⁶

Las posiciones ideológicas, derivadas de los antecedentes sociales de los diputados, dividieron al Congreso en dos grupos: los moderados, que incluía hombres leales al grupo de Carranza, como Luis Manuel Rojas, Félix Palavicini, José Natividad Macías y Alfonso Cravioto, entre otros; y los jacobinos radicales: Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Froilán Manjarrez y Esteban Baca Calderón.

Los diputados electos se presentaron en el salón de la Academia de Bellas Artes para elegir la primera Mesa Directiva, compuesta por: Manuel Amaya (presidente); Heriberto Jara (primer vicepresidente) e Ignacio L. Pesqueira (segundo vicepresidente); Rafael Martínez Escobar; Alberto M. González, Luis Ilizarriturri e Hilario Medina (secretarios); todos ellos habrían de presidir los debates relativos a la discusión de credenciales.

El 30 de noviembre de 1916 se eligió mesa directiva mediante cédulas verdes y azules que representaban las dos planillas que contendieron. Los resultados de la elección de la mesa directiva quedó integrada de la siguiente manera: Luis Manuel Rojas (presidente); Cándido Aguilar y Sal-

²³ Juan Zurbarán y Herminio Pérez Abreu por Campeche; Fernando Vizcaíno por el Distrito Federal; el suplente Francisco Rendón por Guanajuato, por no existir propietario; Jesús Fuentes Dávila y Macario Pérez por México; Florencio G. González por Michoacán; Manuel García Vigil por Oaxaca; Daniel Guzmán por Puebla; Julián Ramírez y Martínez por San Luis Potosí; Rodolfo Curti por Veracruz.

²⁴ Palavicini, Félix, *op. cit.*, p. 636.

²⁵ Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 1987, pp. 35-207.

²⁶ Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente*, México, INEHRM, 1992, pp. 513-520.

vador González Torres (vicepresidentes); Fernando Lizardi (primer secretario), Ernesto Meade Fierro (segundo secretario), José María Truchuelo (tercer secretario) y Antonio Ancona Albertos (cuarto secretario); Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez (prosecretarios). El presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, quien rindió protesta de ley y tomó la de todos los diputados, en la inauguración del Congreso hecha ese mismo día, señaló lo siguiente: “el Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, en decreto de 19 de septiembre próximo pasado, queda hoy legitimamente constituido”.²⁷

Para el 1 de diciembre, a las 15:50 de la tarde, el presidente de la mesa directiva, Luis Manuel Rojas, declaró: “El Congreso Constituyente abre hoy, día primero de diciembre de mil novecientos dieciséis, su único periodo de sesiones”.²⁸

Después, Venustiano Carranza entregó al Congreso el Proyecto de Constitución. Conformado por 132 artículos y 9 transitorios, dividido en ocho títulos. Dio lectura de manera sucinta de las reformas propuestas.

Al instalarse el Congreso el 1 de diciembre de 1916 en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, en principio el propósito fue claramente el de modificar, en algunos de sus aspectos, la Constitución de 1857.

El Proyecto de Constitución presentado por el primer jefe fue impreso para que todos los Constituyentes estuvieran informados y conocieran el proyecto, las primeras sesiones de diciembre fueron tomadas para seguir con las credenciales, también se utilizaron esas sesiones para modificar los artículos del Reglamento del Congreso que no muchos conocían y a nombrar las comisiones, que fueron conformadas de la siguiente manera:

Reformas a la Constitución y que quedó integrada por los señores Francisco J. Mújica, Enrique Colunga, Enrique Recio, Luis G. Monzón y Alberto Román. Comisión de Administración: Antonio Madrazo, José Reynoso, Antonio Ancona Albertos. Redacción del Diario de Debates: Ernesto Meade Fierro, Juan de Dios Bojórquez y Martínez de Escobar. Corrección de estilo: Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto y Ciro B. Ceballos. Peticiones: Flavio A. Bórquez, Fernando Lizardi y José Ma. Truchuelo. Archivo y Biblioteca: Amador Lozano, Francisco Ramírez Villareal y Enrique O’Farril.

²⁷ *Diario de los Debates*, 30 de noviembre de 1916, México, INEHRM, 1960, p. 376.

²⁸ *Diario de los Debates*, 1 de diciembre de 1916, México, INEHRM, 1960, p. 385.

En una comparación breve, en cuanto a su extensión, entre el proyecto de Constitución del primer jefe y el texto aprobado por el Congreso el 5 de febrero de 1917, podemos decir que el proyecto contaba con 132 artículos divididos en ocho títulos y un apartado de nueve artículos transitorios, mientras que la Constitución de 1917 quedó con 136 artículos, dividida en nueve títulos y 16 artículos transitorios. La diferencia contable se debe a la inclusión del artículo 123, con sus XXIX fracciones sobre derecho laboral, al que Carranza no se refirió en su proyecto.

El 6 de diciembre se dio lectura al Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, turnándose dicho proyecto a la comisión para que presentara el dictamen o dictámenes respectivos. El Congreso Constituyente se reunió en Querétaro, la capital provisional de la República,²⁹ en donde el primer jefe sometió su proyecto de 132 artículos, con la petición de discutirlo, adoptarlo o modificarlo en un plazo no mayor a dos meses.

Se puede mencionar que el Congreso Constituyente sesionó del 1 de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, un total de 48 días con 80 sesiones ordinarias (matutinas, vespertina y nocturnas), 14 sesiones secretas y 66 públicas.

El 31 de enero de 1917 se inicia la sesión de clausura del Congreso Constituyente de 1916-1917, a las 18 h, con una asistencia de 184 diputados; después de algunas rectificaciones de las actas de la 66a. sesión ordinaria y de la sesión permanente, se pide a los asistentes en las galerías ponerse de pie, porque van a rendirse las protestas respectivas.

El presidente del Congreso (Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco, 1er. distrito de Guadalajara): “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 mismo presidente, dirigiéndose a los diputados, puestos de pie: “¿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 contestaron: “¡Sí protesto!”.

²⁹ Recordemos que el 2 de febrero de 1916 se transformó Querétaro en capital federal debido un decreto expedido por el primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo: “Art. 1. Se declara Capital Provisional de la República, por el tiempo que fuere necesario, la Ciudad de Querétaro, donde oficialmente tendrán asiento la primera jefatura del Ejército Constitucionalista y el Ejecutivo de la Unión, así como las secretarías de Estado que éste juzgue conveniente”.

Entonces el presidente conminó: “Sí no lo hicieréis así, la nación os lo demande”.³⁰

El encargado del Poder Ejecutivo de la nación, Venustiano Carranza, entró al salón de sesiones acompañado del general Álvaro Obregón, secretario de Guerra y Marina; del licenciado Roque Estrada, secretario de Justicia; del ingeniero Eduardo Hay, subsecretario de Fomento; del ingeniero Manuel Rodríguez Gutiérrez, subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas; del general Benjamín G. Hill, comandante militar de la Plaza de México; del general Federico Montes, gobernador del Estado de Querétaro, y del general Juan Barragán, jefe del Estado Mayor presidencial.

Una vez que Venustiano Carranza ocupó el sitio designado para el efecto, el presidente del Congreso le manifestó que en esos momentos le entregaba la nueva Constitución, dando un breve discurso.

Concluido el discurso del presidente del Congreso, contestó Venustiano Carranza que cuando entregó, hacía dos meses, el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, le cabía la duda de haber interpretado las necesidades de la nación, pero que al encontrar que el Congreso había juzgado aceptables las reformas políticas y sociales, delineadas a grandes rasgos, y concretados en el proyecto, se sentía grandemente satisfecho de que la nación, por medio de sus legítimos representantes, había apreciado en el mismo sentido y con legítimas tendencias cuáles eran las medidas fundamentales para reorganizar la nación, y encarrilarla por la senda de la justicia y del derecho, como único medio de cimentar la paz y las libertades públicas.

Después de terminar su discurso el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo, se pusieron de pie los diputados y tomaron la protesta de Venustiano Carranza: “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”.

La clausura del Congreso Constituyente en su periodo único de sesiones se celebró el 31 de enero de 1917. Para el lunes 5 de febrero de 1917, se promulgó La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.³¹ Consta de 136 artículos divididos en nueve títulos y 16 artículos transitorios.³² Los diputados firmantes de la

³⁰ *Diario de los Debates. Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 1987, pp. 1172-1178.

³¹ Publicada del *Diario Oficial de la Federación*, t. 5, 4a. época, núm. 30.

³² Transitorio significa que las normas van a regir provisionalmente: en ellos se necesita fijar el momento que entra en vigor la Constitución; también en los transitorios se deben explicar cómo tratar las situaciones que van a surgir por esa nueva reglamentación.

Constitución fueron 209, de los cuales 25 fueron suplentes; de estos últimos, 6 firmaron la Constitución junto con el propietario.³³ Se puede decir que se produce un cambio en el sistema jurídico; el Constituyente de 1916-1917, integrado —como lo señala el diputado constituyente Djed Bórquez— por los renovadores y los nuevos —de los que él era parte—,³⁴ se vieron entre el dilema de restablecer la Constitución de 1857 con reformas o expedir una nueva Constitución. El proyecto del primer jefe se presentó y se modificó, y por lo tanto se decretó una nueva Constitución en la ciudad de Querétaro. En este cuerpo jurídico se dieron las reformas que afectarían a los privilegios del clero, y que incorporaban los derechos sociales.

Por otro lado, tenemos que mencionar que la Constitución entró en vigor el 1 de mayo de 1917, de acuerdo con lo señalado en el artículo 1o. transitorio. El artículo 3o. transitorio señaló que el periodo constitucional comenzó a contarse, para los diputados y senadores, desde el 1 de septiembre próximo pasado (1 de septiembre de 1916) y para el presidente de la República, desde el 1 de diciembre de 1916. El artículo 6o. transitorio señaló la existencia de un periodo extraordinario de sesiones que comenzaría el 15 de abril de 1917.

El martes 6 de febrero de 1917 se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la “fe de erratas” de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con algunas modificaciones mínimas, por ejemplo:

1a. columna línea 48 artículo 73 Frac. IV, dice: “Los Estados, determinando las diferencias que entre...”, debe decir: “Los Estados, terminando las diferencias que entre”.

1a. columna línea 46, dice: “F. Gamez”, debe decir: “F. Gómez”.

También, el encargado del Poder Ejecutivo de la nación ese mismo día, expidió la convocatoria para elecciones de diputados y senadores al XXVII Congreso de la Unión y la del presidente de la República.

Para el 11 de marzo de 1917, conforme a la convocatoria de elecciones, se llevó a efecto el acto electoral en mayor orden, conteniendo candidatos de los diversos partidos políticos establecidos en los distritos electorales.

³³ José Rodríguez González (suplente de Aguirre Berlanga); Francisco Espinosa (suplente de Antonio Norzagaray); Román Rosas y Reyes (suplente de Rafael L. de los Ríos); Cosme Dávila (suplente de Rafael Nieto); Carlos L. Gradidas (suplente de Cándido Aguilar) y Andrés L. Arteaga (suplente Antonio Cervantes).

³⁴ Bórquez, Djed, *Crónicas del Constituyente*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1985, p. 89.

En otro orden de ideas, el 12 de marzo de 1917, Querétaro dejó de ser la capital federal y sede de los poderes federales por decreto del primer jefe del Ejército Constitucionalista:

- Artículo 1o. Se deroga el decreto de 2 de febrero de 1916.
- Artículo 2o. Desde el día siguiente a la fecha de la publicación de esta ley, queda restablecida la Capital de la República y residencia de los Poderes Federales en la Ciudad de México.

Un dato interesante es que el 15 de abril se hace solemne la apertura de la XXVII Legislatura Federal en la Ciudad de México. En esta legislatura hubo un total de 232 diputados; de éstos, 63 habían sido diputados propietarios en el Congreso Constituyente de 1916-1917 y 26 habían sido diputados suplentes. Es decir, 84 diputados, el 36.2% del total de la legislatura, participaron como Constituyentes.³⁵

Ese mismo día, el primer jefe Venustiano Carranza hace entrega de un informe a la XXVII Legislatura Federal, en el cual presenta las acciones de su gestión desde 1913, y con ello rinde su último informe como encargado del Poder Ejecutivo.

El 1 de mayo de 1917, Venustiano Carranza tomó posesión del cargo de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, rindiendo protesta de ley. Al día siguiente, Venustiano Carranza, presidente electo, nombra a su gabinete:

- Relaciones, licenciado Ernesto Garza Pérez
- Gobernación, licenciado Manuel Aguirre Berlanga
- Hacienda, señor Rafael Nieto
- Guerra y Marina, general Jesús Agustín Castro
- Comunicaciones, señor Manuel Rodríguez Gutiérrez
- Fomento, ingeniero Pastor Rouaix
- Industria y Comercio, ingeniero Alberto J. Pani

Conforme a la nueva Constitución, existieron departamentos de Estado, nombrándose los siguientes:

- Justicia, licenciado Miguel Román

³⁵ La obra legislativa de la XXVII Legislatura de abril a diciembre de 1917 celebró en esos nueve meses un total de 205 sesiones, esa intensa labor legislativa permitió que para el 31 de diciembre de 1917 se crearan 59 leyes y decretos, reglamentando muchos de los artículos de la nueva Constitución. Por ejemplo: Ley Orgánica del Municipio Libre, Ley del Distrito Federal, Ley del Artículo 27, Ley Orgánica del Ministerio Público Federal.

- Universitario, licenciado José Natividad Macías
- Salubridad, doctor José Ma. Rodríguez

IV. REFLEXIONES FINALES

Desde el punto de vista jurídico, no se puede decir que el Constituyente de 1916-1917 haya reformado la Constitución de 1857, porque no siguió el procedimiento ni se ajustó a las reglas que para su modificación señalaba la propia Constitución (mayoría calificada del Congreso de la Unión, más la aprobación de la mayoría simple de las legislaturas de los Estados). Para Manuel González Oropeza, “Carranza optó, con base en la experiencia histórica de la revolución de Ayutla, el seguir los mismos pasos que habían conducido a la aprobación de la Constitución de 1857; es decir, a través de un Congreso Constituyente convocado exclusivamente para debatir las reformas constitucionales”.³⁶

Pero sí podemos señalar que la Constitución de 1917 siguió el plan general de la de 1857, y consta de los mismos títulos, capítulos y secciones, con excepción del título sexto que habla “Del Trabajo y la Previsión Social”, así como el añadido del título noveno “De la Inviolabilidad de la Constitución”, que en la del 57 se encontraba en el título octavo, artículo 128. Además, con la diferencia de que la Constitución del 17 tiene 136 artículos contra 128 de la del 57. Los nuevos artículos que se modifican sustancialmente son el 3o., 27, 115, 123 y 130.

La Constitución del 17 introdujo en el sistema de gobierno la no reelección y la elección directa. Implantó la inamovilidad del Poder Judicial y se instituyó el municipio libre (artículo 115). Además se estableció el artículo 123 que devino en el título VI, en donde quedaron inscritos los derechos de los trabajadores y las condiciones del trabajo, así como la prevención social.

Las reformas al artículo 27 fueron trascendentales en tanto que incorporaron la legislación agraria que se dio en el concierto de la lucha armada que se inició en 1910. En este artículo se mantiene, al igual que la Constitución del 57, la garantía de la propiedad privada, sujeta a las modalidades que dicte el interés público, y las expropiaciones sólo pueden hacerse por causa de utilidad pública, mediante indemnización. Sin embargo, la Constitución

³⁶ González Oropeza, Manuel, “Los Constituyentes y la Constitución de 1917”, *Anales de Jurisprudencia*, Tribunal de Justicia del Distrito Federal, Sexta Época, núm. 248, noviembre-diciembre de 2000, p. 292.

del 17 va más lejos, ya que establece las medidas para la distribución de la propiedad territorial con la dotación ejidal de tierras, aguas y bosques a los pueblos, así como con el control de las tierras para evitar los latifundios. Por lo mismo, concede a la nación el derecho de regular el aprovechamiento de las tierras, aguas, bosques, mares, y el subsuelo del territorio.

Esencialmente, las dos Constituciones son similares en cuanto a que determinan el marco territorial, el sistema de gobierno, la división de los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la organización y atribuciones del poder público, la declaración de que la soberanía reside en el pueblo, el régimen federal, la incorporación y protección de los derechos del individuo, así como la protección del ciudadano ante actos violatorios de estos derechos por medio del juicio de amparo, la libertad de creencias y los postulados de las Leyes de Reforma.

Así nos explica Mario de la Cueva la continuidad entre las Constituciones de 1824, 1857 y 1917:

La Constitución de 5 de febrero de 1917 es la culminación de un drama histórico cuyos orígenes se remontan a la Guerra de Independencia, teniendo como escenario la lucha de un pueblo por conquistar la libertad, por realizar un mínimo de justicia social y por asegurar un régimen de derecho [...]

En su parte orgánica, las tres constituciones mexicanas representan la unidad de pensamiento de un pueblo y un esfuerzo continuado para consolidar la estructura democrática de la nación y otorgar al Estado una forma federal que asegure la libertad política de todos los hombres y de todas las regiones del territorio nacional. En este aspecto, el sistema democrático, representativo y federal, ratificado en la asamblea constituyente de Querétaro de 1917, resulta inexplicable sin los antecedentes de 1857, pero la constitución de medio siglo no podría entenderse sin la ley fundamental de 1824.³⁷

Ambas Constituciones proceden y se fundamentan en la Constitución de 1824, de la que toman el régimen federal, la división de poderes, la declaración de la soberanía del pueblo y del Acta de Reformas a la Constitución de 1824, sancionada en 1847, que había incorporado el juicio de amparo, y los derechos y garantías individuales de “libertad, seguridad, propiedad e igualdad”.

³⁷ Cueva, Mario de la, “La Constitución política”, en Hernández y Lazo, Begoña (coord.), *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, INEHRM-Gobierno del Estado de Querétaro, 1987, p. 681.

Es necesario comprender que la Constitución es el pacto fundamental de los ciudadanos, es el acuerdo que los individuos hacen para dar forma y destino a una nación, y es la norma jurídica que permite la convivencia entre la diferencia, que señala los límites a los actos del gobierno, y establece los deberes y derechos de los gobernados y las obligaciones de los gobernantes; regula la relación entre los particulares, y complementa la división y distribución de competencias entre la Federación y los Estados.

A noventa y nueve años de la promulgación de la Constitución de 1917, las reformas son más de 600. A pesar de la gran cantidad de reformas que ha sufrido la Constitución, permanecen sus principios fundamentales como las garantías, el sentido social, la división de poderes, la soberanía, el federalismo, la separación entre la Iglesia y el Estado, y el juicio de amparo, entre otros. Tal vez requiere de una restauración general que, cuando menos, precise y simplifique ciertos conceptos e iguale su redacción. Nunca se faltará al respeto a la Constitución por los cambios y reformas que se le hacen, incluso ni con su sustitución total, porque es el único instrumento para encauzar a gobernados y gobernantes.

V. BIBLIOGRAFÍA

- BARRAGÁN, Juan, *Historia del ejército y de la revolución constitucionalista*, México, Talleres Stylo, 1946, II vols.
- BÓRQUEZ, Djed, *Crónica del Constituyente*, México, INEHRM, 1992.
- , *Crónicas del Constituyente*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1985.
- BRAVO UGARTE, José, *Historia de México*, México, Jus, 1959, t. III.
- Congreso Constituyente 1916-1917. Diario de debates*, México, INEHRM, 1987, t. II.
- CUEVA, Mario de la, “La Constitución política”, en HERNÁNDEZ Y LAZO, Begoña (coord.), *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, INEHRM-Gobierno del Estado de Querétaro, 1987.
- Diario de los Debates. Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 1987.
- Diario de los Debates*, México, INEHRM, 1960.
- FABELA, Isidro, *Documentos históricos de la Revolución mexicana*, México, FCE, 1960. t. I.
- FERRER MENDIOLEA, Gabriel, *Crónica del Constituyente*, México, INEHRM, 1987.

———, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, INEHRM, 1957.

GÓMEZ HUERTA SUÁREZ, José, “La Revolución mexicana y la Constitución de 1917”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Los constituyentes y la Constitución de 1917”, *Anales de Jurisprudencia*, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, Sexta Época, núm. 248, noviembre-diciembre de 2000.

PALAVICINI, Félix I., *Historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM-Gobierno del Estado de Querétaro, 1987.

ROMERO FLORES, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INEHRM, 1987.

SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Editorial Nacional, 1961.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL, *Plan de Guadalupe*, Documento núm. veintidós.

Vida Nueva. Diario Político y de Información, Chihuahua, Departamento de Gobernación, Archivo, t. I, núm. 10, 13 de abril de 1940.