

VII. LA VUELTA DE TUERCA. LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857	105
La crisis del modelo liberal	105
La legislación preconstitucional	107
La convocatoria del Constituyente y la reforma de la Constitución de 1857	108

VII. La vuelta de tuerca. La reforma de la Constitución de 1857

LA CRISIS DEL MODELO LIBERAL

El triunfo liberal permitió la instauración de un modelo que se sustentaba formalmente en la división de poderes, la igualdad de todos ante la ley, la unidad de jurisdicción y el régimen de libertades. Para implantarlo hubieron de modificarse muchos de los principios e instituciones en que se había sustentado el virreinato de la Nueva España, y aunque no todo se logró, la independencia del Estado y la Iglesia permitió conformar al primero sobre bases distintas que las que había tenido en la época colonial.

La interrelación entre ambas potestades había sido tan estrecha que sólo fue posible separarlas cuando una generación que no fue la que realizó la Independencia tomó en sus manos los destinos del país y le asignó, a través de la reforma liberal, un nuevo papel a la Iglesia dentro de la estructura estatal. Sin embargo, las reformas liberales implantadas en un país con las características del nuestro, no lograron reducir a la institución eclesial al lugar que idealmente se le había asignado. Por ello, para conservar la paz social durante la segunda mitad del siglo XIX, los gobiernos de la República se desentendieron de la aplicación de las Leyes de Reforma e hicieron la vista gorda frente al creciente poder de la Iglesia en múltiples cuestiones.

La política proteccionista que el Estado español había tenido hacia la economía y la sociedad era otra de las cuestiones que debía modificarse para hacer posible el régimen de libertades que se proclamaba en los textos constitucionales. Pero desde los primeros tiempos del porfirismo, se asumió la imposibilidad de dejar todo en manos de las leyes de la oferta y la demanda, a pesar de que la libertad privilegiada era la económica. Por otra parte, el gobierno de la República no fue muy tolerante con quienes pretendían ejercitar las libertades consagradas por el ideario liberal en materia política o social. En relación con la población indígena todavía mayoritaria a fines del porfirismo, sufrió las consecuencias de haberse negado el principio, admitido en tiempos coloniales, de que los desiguales no podían tratarse como

iguales; en aras de la igualdad ingresó en condiciones de absoluta desventaja al nuevo orden de cosas.

En este contexto, las distintas reformas constitucionales que estuvieron encaminadas a la cercenación de las facultades de las entidades federativas; la exclusión de amplios grupos de la población del *proyecto nacional*; el ejercicio de *iure y de facto* de un poder cada vez más extendido en manos del Ejecutivo, en beneficio de los antiguos liberales, a la sazón enriquecidos, y de los intereses extranjeros, en detrimento de los trabajadores y los campesinos; el desarrollo de la economía sobre las espaldas de aquéllos y la conculcación de los derechos individuales en aras del progreso, condujeron al modelo liberal a transitar más rápidamente hacia la dictadura.

La primera década del siglo XX estuvo presidida por protestas obreras y levantamientos campesinos. El régimen, que se disponía a celebrar con pompa el centenario de la Independencia nacional, apenas si se había dado cuenta de que la prosperidad de que se jactaba no había alcanzado a todas las capas de la población, era ajeno a las necesidades de ésta, y aunque en palabras de Emilio Rabasa “durante los veintiséis años de su segunda administración (la de Díaz), México vivió bajo la dictadura más fácil, más benévolas y más fecunda de que haya ejemplo en la historia del continente americano”, no todos compartieron esta opinión. El propio Rabasa, apologista del sistema, reconocía sus defectos y en 1910 afirmó que:

Bajo tal régimen, lo que no puede progresar y ha tenido que permanecer estacionario, es la práctica de las instituciones, sin la que serán siempre una quimera la paz permanente, y el orden asegurado, que son el objeto de la organización nacional para conjurar peligros exteriores y realizar los fines de la vida de las sociedades.

Esta imposibilidad de echar a andar las instituciones afectó no sólo a los grupos marginados sino también a otros sectores de la sociedad. Por ello, a pesar de que los aduladores del régimen querían ver al sistema autoritario como *dictablanda* y como la única instancia posible para lograr el desarrollo, quienes se vieron afectados en sus intereses, no lo aceptaron.

La reacción en contrario surgió del seno de la propia burguesía que se había visto favorecida por el *status quo*, y pronto incluyó a los sectores de la población que habían sido marginados. El resultado es de todos conocido. Tras el violento movimiento armado que estalló por la ruptura del orden constitucional y el asesinato del presidente Madero, una nueva Carta Magna señalaría los rumbos que habría de seguir la nación en su ulterior desarrollo. Venustiano Carranza, a la sazón gobernador de Coahuila, sería el encargado de restaurar el orden constitucional y dar respuesta a los anhelos que se expresaron desde 1906 en los planes y programas de quienes querían modificar el curso de los acontecimientos.

La Constitución de 1917 condensaría los anhelos de quienes reclamaban su derecho a ser admitidos en el proyecto nacional. Para satisfacer sus necesidades el Constituyente habría de buscar tanto en el pasado colonial como en la legislación dictada durante la lucha armada, soluciones nuevas a problemas ancestrales. Con ello, en más de una ocasión generó lo que Helmut Coing ha denominado “nuevos comienzos”, refiriéndose a la evolución de las instituciones. Por otra parte, en el

texto constitucional también quedaron plasmados en forma definitiva los resultados de la evolución del pensamiento político del siglo XIX.

LA LEGISLACIÓN PRECONSTITUCIONAL

Antes de que se generalizara la lucha armada, ya era clara la necesidad de instrumentar una serie de reformas para remozar el sistema, que cada vez daba más signos de haberse agotado en forma definitiva. 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 llegaran a cristalizar por los hechos que se sucedieron.

Entre las propuestas de los detractores del régimen las más significativas para conocer las demandas de la población se encuentran en el *Programa del Partido Liberal* de 10. de julio de 1906, elaborado por Ricardo y Enrique Flores Magón, Juan y Manuel Sarabia, Antonio I. Villarreal, Librado Rivera y Rosalío Bustamante; el *Plan de San Luis Potosí* de 5 de octubre de 1910, por Francisco I. Madero, y el *Plan de Ayala* de 28 de octubre de 1911, por los hijos del estado de Morelos, afiliados al ejército insurgente.

El primero contenía una serie de 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 había hecho el general Porfirio Díaz a la Constitución.

El segundo, además 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 gobernan”.

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 para que se constituyeran ejidos, colonias y fondos 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 plasmarse 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, y otras cuestiones de menor interés para lo que aquí se explica. Hubo también iniciativas provenientes de los ejecutivos o legislativos locales entre las que destaca la de suprimir la vicepresidencia de la República.

En el contenido de los textos y propuestas anteriores están las ideas que enriquecerían el *Proyecto de Reformas a la Constitución Política de 1857*, que sería presentado por Carranza al Constituyente para “cimentar sobre bases sólidas, las instituciones”.

Entretanto, en uso de las facultades que le concedía el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, 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 1814, en Veracruz. Desde ahí se expedieron diversas disposiciones para “dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables”.

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 posiciones, la Convención decidió trasladarse a Aguascalientes, desconociendo la jefatura de Carranza.

Los trabajos de la 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*, que fue 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 CONVOCATORIA DEL CONSTITUYENTE Y LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Para plasmar en normas jurídicas la voluntad nacional después de la Revolución, se convocó un Congreso Constituyente cuya encomienda era reformar la Constitu-

ción de 1857. En 1914, se había establecido que al triunfo de la Revolución se convocaría al Congreso de la Unión para que ratificara o enmendara las reformas dictadas durante la lucha armada; el propio Carranza había señalado que las medidas tomadas durante la guerra serían impugnadas si no se ratificaban en un Congreso Constituyente que no tuviera que apegarse a lo prescrito en la Constitución de 1857 para su reforma.

La convocatoria expedida por Carranza en septiembre de 1916 señalaba que el Constituyente no podía ocuparse de otro asunto que el de discutir, aprobar o modificar el proyecto de constitución reformada que le presentaría el primer jefe. En el mensaje que dirigió al Constituyente 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, la convocatoria se realizaba después de una revolución, por lo que resultaba difícil constreñir al Congreso a ceñirse a las propuestas de Carranza. Roto el orden jurídico no había por qué seguir el procedimiento establecido en la Constitución de 1857 para su reforma, aunque por lo que se verá inmediatamente se le dio una singular lectura al señalamiento de que no perdería “su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia”.

La peculiar situación que se deriva de haberse convocado un Congreso Constituyente cuyo único fin era la reforma, adaptación si se quiere, de la Constitución de 1857 generó discrepancias en torno a la naturaleza de la Constitución de 1917. Debe ser por eso que los autores no están de acuerdo y mientras algunos sostienen que la de 1917 es una nueva Constitución, otros afirman que es solamente la de 1857 reformada, pero sustentada en un “nuevo espíritu”.

Nueva o reformada, la Constitución de 1917 procede de un Constituyente emanado de una revolución triunfadora y cualquier poder de este tipo se puede considerar, siguiendo a Zippelius, como “un poder soberano que crea los fundamentos del orden estatal por una vía no legal, es decir, no conforme a las reglas del orden jurídico anterior”; el Constituyente representa las “fuerzas políticas primarias” que pueden apartarse de las decisiones fundamentales del antiguo régimen y romperlas para sustituirlas por otras. Esas fuerzas se manifiestan en el contenido del texto constitucional. Así, en el de 1917 estarían reflejadas las “fuerzas políticas primarias” que habrían de servir de base para la conformación del nuevo Estado, después de haber realizado una revolución.

En el uso del poder soberano, el Constituyente se dio a la tarea de revisar las bases del sistema anterior. Del resultado de su amplia labor, interesa destacar aquí dos cuestiones fundamentales: por una parte, en el texto de la Constitución queda plasmado en forma definitiva, el modelo de Estado que se nutre de las bases ideológicas del movimiento constitucionalista del siglo XIX; por la otra, en ese mismo texto se recupera una parte de la política proteccionista del monarca español hacia sus vasallos menos favorecidos, ya que en la Constitución de 1917 se reconocieron, sin nombrarlas, las desigualdades de los mexicanos y se diseñaron en consecuencia una serie de instituciones que las asumían. Veamos algunas de estas cuestiones, siguiendo el orden del articulado de la Carta Magna.

El texto constitucional de 1917 omite la invocación a Dios y a la autoridad del pueblo mexicano con que se iniciaba la Carta Magna en 1857. Los derechos del hombre, en el capítulo I, del título primero, son llamados garantías individuales; en este capítulo se hace una serie de modificaciones para garantizar de mejor manera los derechos individuales, el debido proceso legal y la libertad de cultos. En relación con el texto anterior, la diferencia sustantiva se encuentra en el artículo 27, lo que merece una explicación pormenorizada, porque el Constituyente adoptó una posición *restauradora* en su contenido.

En relación con el régimen de la propiedad que consagra este artículo, se recuperaron para el Estado mexicano algunas de las facultades que había ejercido el rey de España en las Indias y que o no estaban claras en la Constitución de 1857 o se habían ido perdiendo en beneficio de particulares. De esta manera, se otorgó a la nación la propiedad originaria de tierras y aguas comprendida dentro de los límites del territorio nacional y el dominio directo de todos los minerales, yacimientos de piedras preciosas, las salinas, el petróleo, los fosfatos, etcétera. Asimismo, le fue atribuida la propiedad de las aguas de los mares territoriales; las lagunas y esteros de las playas; los lagos interiores; los ríos; las corrientes intermitentes de agua, etcétera. Su dominio es inalienable e imprescriptible. Por último, se confirió a la nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público.

En el resto de los capítulos de este mismo título, relativos a los mexicanos, se distinguen las formas para acceder a la nacionalidad; se desarrollan los deberes de los mexicanos en forma más amplia y precisa que en el texto anterior, y se amplía el catálogo de prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos.

En el título segundo que trata de la soberanía y las partes de la Federación y el territorio nacional, sólo se modifica la composición de este último y se incluyen las provisiones que habrían de tomarse en el caso de que los poderes federales cambiaran de sede.

El título tercero sobre la división de poderes, sufre menos modificaciones de las que pudieran pensarse, si se admite la tesis de que la Constitución privilegió al Ejecutivo sobre el Legislativo, y a la Federación sobre los estados. Sin embargo, la comparación no debe hacerse con el texto original de 1857, en cuyo caso la afirmación es correcta, sino con el que resultó de las reformas realizadas desde el gobierno de Lerdo de Tejada hasta el final del porfiriato. Si se realiza un cotejo, a partir de estas reformas podemos apreciar que en 1917, por ejemplo, no se regresaron a los congresos locales facultades que les habían sido cercenadas durante la segunda mitad del siglo XIX. Se enlistaron cuidadosamente las facultades del Congreso en relación con el Distrito Federal; se le asignaron nuevas funciones vinculadas al Poder Judicial, la educación y las elecciones. Por lo que toca al Ejecutivo, y si la comparación se hace a partir de las reformas porfiristas, las modificaciones se refieren a la desaparición de la vicepresidencia; la elección directa; la no reelección. En relación con otros asuntos, se establecieron reglas para la sustitución del presidente, de acuerdo con el tiempo en que se produce la falta; las facultades del Ejecutivo en relación con el Distrito Federal; la definición de los nombramientos que podía realizar directamente; la posibilidad de convocar a

sesiones extraordinarias al Congreso de acuerdo con su propio juicio y no en virtud de una decisión de la Comisión Permanente, entre otras.

En el capítulo III relativo al Poder Judicial, las modificaciones fueron muy numerosas, no sólo porque se describe en forma más precisa la organización de la justicia federal, especialmente la Suprema Corte, sino también porque se desglosa lo relacionado con el amparo. Este asunto también merece un pequeño comentario ya que, a pesar de que antes de la Revolución se señaló en forma insistente la desnaturalización del amparo, Carranza consideró no sólo injusto sino impolítico “privar al pueblo mexicano” de dicho recurso. El Constituyente se mantuvo en la misma línea y el amparo no sólo no redujo su esfera de acción sino que incluso la amplió, depositando en los tribunales de la Federación la salvaguarda de las garantías individuales, el pacto federal y el debido proceso legal en materia civil, penal y del trabajo; asimismo la limitación del poder arbitrario de la autoridad y el control de la constitucionalidad de las leyes. Todo ello siempre a petición de la parte agravuada y bajo el principio de la llamada *fórmula Otero* establecida en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Por lo que toca al título cuarto, de la responsabilidad de los funcionarios públicos se hicieron las adecuaciones que demandaban la nueva estructura administrativa, a cargo del Ejecutivo y la composición del Congreso; asimismo, se incluyeron los miembros de las legislaturas estatales; se delimitaron las causas por las que se podía fincar responsabilidad al presidente y el procedimiento para hacerlo; también se precisó el fuero de los legisladores. Por último, se prescribió la necesidad de dictar tan pronto como fuera posible, una ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados federales.

En cuanto al título quinto, relativo a los estados de la Federación, se recogieron las propuestas principales de la Ley del Municipio Libre, considerado como base de la división política y territorial de las entidades federativas. También se reprodujo, en el nivel local, el principio de la no reelección y la prescriptiva referente a los requisitos que debían cumplirse para ser electo, en este caso, gobernador. Finalmente, quedaron fuera de la esfera de acción de las legislaturas locales las facultades que ya se habían atribuido al Congreso General.

El título sexto, sobre el trabajo y la previsión social, no existía en la Constitución de 1857 y es uno más de los resultados de la Revolución triunfante. Su contenido amerita también una breve explicación, ya que en su elaboración se sintetizan corrientes de pensamiento muy disímbolas. En primer lugar hay que señalar que Carranza ya había dictado durante la lucha armada medidas para resolver el “problema obrero”, sobre la base de la experiencia de la legislación de Estados Unidos, la inglesa y la belga, que eran las más adelantadas en la materia, sin descuidar los problemas nacionales. Por otra parte, en el seno del Constituyente, la comisión encargada de elaborar el proyecto quería “conseguir que los principios [...] del cristianismo tantas veces ensalzados [...] tuvieran su realización en la práctica [...]”. Por último, se puede señalar que aunque en la discusión, tanto del artículo 50. como del 123, se invocó al proletariado, en la redacción se procuró la no inclusión de términos marxistas pero admitiendo la existencia de problemas entre los “factores de la producción”, lo que ya había sido admitido por la encíclica

Rerum Novarum desde 1891, aunque, a decir de Manuel Ceballos Ramírez, no en el contexto liberal burgués sino en el filosófico del bien común. Así, el artículo en cuestión parece una amalgama de corrientes de pensamiento que podrían resultar incluso antagónicas; pero que venían a resolver las demandas que se habían planteado desde los tiempos del Programa del Partido Liberal, y las que se propusieron en los debates, a saber: la jornada máxima; el trabajo de mujeres y menores; el salario mínimo; la vivienda para los trabajadores; la huelga; la solución de los conflictos colectivos; la asociación de los trabajadores; el patrimonio de familia y la seguridad social.

Por último, en el título séptimo, que contiene las prevenciones generales, se encuentra otro de los asuntos que recibió tratamiento distinto, la regulación de la materia religiosa, reducida en el texto anterior a unas cuantas reglas y ampliada en forma notoria en 1917. Lo primero que hay que destacar es que no se reconoció la personalidad jurídica de las iglesias, porque no se trataba “de proclamar la simple independencia del Estado, como lo hicieron las Leyes de Reforma [...] sino (de) establecer marcadamente la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos”. Por otra parte, se recoge el contenido de las Leyes de Reforma, de manera pormenorizada y “se depositan en los poderes federales ejercer, en materia de culto y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.

Los señalamientos anteriores muestran algunos de los aspectos más relevantes del texto constitucional de 1917, que reformado en las bases que lo sustentaban todavía nos rige.

Antes de terminar procede un último comentario sobre este cuerpo jurídico. Como quedó apuntado, las reformas y las revoluciones producen en las instituciones lo que Helmut Coing ha denominado desarrollos y nuevos comienzos. En relación con los primeros puede apreciarse que en la Constitución se desarrollaron varias de las cuestiones planteadas desde el inicio del movimiento constitucionalista, descrito en forma panorámica en el capítulo VI de este ensayo, especialmente las relativas a los derechos del hombre y la división de poderes. Este modelo no era idéntico a los que lo habían inspirado, porque como bien señala André Houriou “no hay ‘un’ movimiento constitucional, sino ‘unos’ movimientos constitucionales diferentes, según los países y las épocas en que se desarrollan”. Sin embargo, el modelo se ajustaba a las necesidades de un país que a pesar de sustentarse en la división de poderes, la igualdad de todos ante la ley, el régimen de libertades y la unidad de jurisdicción, acabó conformando un sistema en que no había tal división ni tal igualdad ni se respetaban todas las libertades.

En relación con los “nuevos” comienzos, los ejemplos se encuentran especialmente en los artículos 27, 103 al 107 y 130. Aunque no todo el contenido de los artículos anteriores se encuentre en el supuesto que se explica, hay partes en las que es posible reconocer argumentos de distinta procedencia, algunos esgrimidos en tiempos coloniales para proteger a los desiguales o para ejercer la supremacía del poder temporal sobre el espiritual. Otros, procedentes de la doctrina social de la Iglesia católica o incluso de las leyes de Indias. Un análisis más pormenorizado que el que se hace en estas páginas, sin duda permitiría apreciar de manera más amplia qué se desarrolló y en qué materias se recuperaron tradiciones ancestrales, remo-

zadas con el ideario revolucionario. No es mi intención hacerlo. Dejo hasta aquí la explicación sobre la Constitución de 1917, que reformaba —como ella misma dice— a su predecesora, haciendo a un lado una parte, ya vimos que no la más importante del *espíritu liberal* que la había inspirado y recuperando también en parte, la herencia colonial.