

# I. La Convocatoria al Constituyente de 1916-1917 y el Constituyente Permanente

**María del Refugio González\***

E

NTRE LOS ESTUDIOS QUE SE han ocupado de los aspectos más significativos de la Constitución de 1917 —la génesis, las características y los aspectos dogmáticos de este cuerpo jurídico— hay dos cuestiones que han sido poco atendidas: por un lado, la naturaleza de la Convocatoria del Constituyente, y por el otro, la importancia del llamado Constituyente Permanente, que es la institución que permite reformar la Constitución sin tener que convocar, una y otra vez, a un nuevo Constituyente.

Durante ochenta años hemos celebrado los aniversarios del texto constitucional expedido en 1917 y lo hemos estudiado sin reparar en la línea de continuidad, señalada por el propio Constituyente, entre el texto que le dio origen, que es el de 1857, y el reformado, esto es, el de 1917. Los significados que esto pueda tener quizás deberían ser estudiados por disciplinas ajena a las que cultivamos los aquí reunidos. Así pues, para ajustarme a los términos de la convocatoria del INEHRM, me gustaría plantear esta tarde el interés que tiene poner atención, por un lado, en la Convocatoria del Constituyente de 1916-1917, y por el otro, en las características del cuerpo jurídico que emanó de su seno y en las modificaciones que el Constituyente Permanente ha ido realizando a lo largo de estas ocho décadas al texto de 1917, para ver la medida en que acercan o alejan a dicho texto de su matriz. Esto, porque creo muy sinceramente que en el caso de nuestro país varias instituciones sólo pueden ser estudiadas y, sobre todo, comprendidas, a través del análisis de largo plazo; tal es el caso, por citar sólo algunos ejemplos, de la forma en que se han desarrollado y regulado entre nosotros las relaciones entre el Estado y las iglesias, el amparo o el sistema representativo.

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad Cumplutense de Madrid, investigadora titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro del Consejo Técnico Consultivo del INEHRM.

En este orden de ideas, he de referirme a algunas de las peculiaridades de dicha Convocatoria sobre las que no suele llamarse la atención, y a la importancia del Constituyente Permanente como institución “reformadora” del texto constitucional, en el entendido de que ambas cuestiones facilitan el estudio de nuestro desarrollo constitucional en la perspectiva de largo plazo. No es mi objetivo analizar los factores que han favorecido la acción del Constituyente Permanente, sino vincular, a manera de ejercicio académico, los elementos que permiten —a mi juicio— integrar la acción de dicho Constituyente al proceso de desarrollo constitucional iniciado en 1857, proceso muy cercano a su conclusión, que en sus orígenes buscaba constituir a la nación mexicana sobre bases distintas a las que habían privado durante la época colonial. Cabe señalar que, desde mi punto de vista, los elementos más significativos del sistema que se conformó en la época colonial, y que no acaban de desaparecer ni de nuestro sistema jurídico ni de nuestra cultura, son los que se derivan de la forma en que se relacionaron el poder temporal y el espiritual y la manera en que el primero se relacionó con los gobernados.

## *Las revoluciones y las reformas*

André Hauriou ha dicho que el movimiento constitucional de casi cualquier país está “jalonado por revoluciones”, lo que es fácil de constatar si observamos la historia constitucional mexicana, porque en ella las luchas armadas han jugado un papel muy importante en la definición de las características de las instituciones que habrían de plasmarse en los cuerpos jurídicos que la componen.

Aunque todas las constituciones mexicanas proceden de algún movimiento armado —tanto es así que Molina Enríquez llegó a decir que “las revoluciones propiamente dichas son la forma suprema de legislar”—, es la de 1917 la que llama más la atención porque la Revolución que le dio origen sigue siendo el referente de nuestras instituciones, aunque la Constitución que emanó de la lucha armada no ha cesado de reformarse desde su expedición.

En el caso de México, históricamente las grandes transformaciones de la estructura política y social han sido el resultado de una revolución. Revolución de Independencia llamamos al conjunto de hechos que culminaron con la emancipación política de España; Revolución de Ayutla, a los que hicieron posible la implantación del modelo liberal en nuestro país; Revolución Mexicana, a los que dieron un vuelco a las instituciones liberales impregnándolas de un cariz social que no habían tenido hasta entonces. Estos acontecimientos comparten varias características, entre ellas, la lucha armada y la modificación de las estructuras jurídicas. Pero no sólo las revoluciones pueden producir cambios de gran envergadura en las instituciones; algunos de estos cambios se han derivado de procesos más o menos violentos de reforma. Aunque no está estudiada la vinculación que

podría haber entre la reforma de las instituciones y la Revolución, en nuestra historia constitucional las revoluciones antes señaladas, por un lado, van precedidas de procesos de reforma, y por el otro, dan lugar a nuevos procesos de reforma. Así, la revolución de Independencia dio lugar a la constitución de un nuevo Estado; la de Ayutla, a la reforma liberal plasmada parcialmente en la Constitución de 1857, y la Revolución Mexicana a la reforma de las instituciones liberales. Cabe señalar que en relación al derecho, la Revolución constituye “la modificación extralegal” de los principios fundamentales del orden constitucional existente y genera una fractura brusca en la vigencia del sistema jurídico, en tanto que la reforma es la revisión legal de una Constitución o de un orden jurídico y que no se manifiesta en ella la fractura que caracteriza a la Revolución, a pesar de que pueda llegar a haber una gran violencia en el proceso de reforma.

Helmut Coing afirma que los fenómenos revolucionarios o de reforma producen una transformación del ordenamiento jurídico positivo, a consecuencia de la cual la lenta evolución de una institución adquiere una eficacia histórico jurídica no prevista hasta entonces. Para el mundo del derecho, la diferencia fundamental entre una reforma y una revolución es que ésta genera una modificación extralegal de las instituciones y en aquélla dicha modificación se realiza conforme a lo previsto en las leyes. La magnitud de las modificaciones no estaría incluida en el marco formal de lo que se viene diciendo, el cual pone el acento en las características del cambio y no en la dimensión del mismo. La doctrina jurídica no tiene acuñado un término específico para las “revoluciones” institucionales, que se producen sin grandes derramamientos de sangre y sin modificación extralegal, como la que parece estamos viviendo.

Es bien sabido que, una vez promulgadas las constituciones derivadas de algún movimiento armado, se establece el procedimiento que debe seguirse para su reforma. La doctrina no está de acuerdo en cuáles sean los límites para la reforma de una Constitución, aunque ha llegado a afirmarse que deberían respetarse las decisiones políticas fundamentales porque representan el acuerdo político de las fuerzas sociales que hicieron posible el texto constitucional.

En el caso de México, desde el punto de vista formal, la reforma al texto constitucional se ha encargado al llamado “Constituyente Permanente”, esto es, la asociación del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Este órgano puede adicionar y reformar la Constitución, sin necesidad de convocar a un Constituyente; por su importancia y la función que ejerce ha sido considerado como un poder, el “Poder Constituyente Permanente”.

Tena Ramírez expuso hace ya muchos años que el Constituyente Permanente representa en nuestro país la vía legal para la reforma de la Constitución, incluso de las decisiones políticas que la inspiraron, ya que entre nosotros no existe la vía del plebiscito o el referéndum, y la de la Revolución no puede ser propuesta en el propio texto constitucional, es más, nuestra Constitución establece que “no perderá su fuerza y vigor, aún

cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia". Al aprobarse en el Constituyente de 1857 la fórmula que hoy todavía contiene la Constitución para su reforma, fue creado el Constituyente Permanente, a través del cual se pudo ir adaptando el texto de la Carta fundamental al proyecto de nación del régimen porfirista. Quienes se opusieron a su implantación, lo hicieron porque juzgaban que "era prudente evitar reformas precipitadas o poco calculadas". Sin embargo, su permanencia en nuestra Constitución, a juicio de Tena Ramírez, ha sido de capital importancia por ser el mexicano un pueblo joven que no podía "satisfacerse y realizarse *in aeternum*", con las decisiones políticas adoptadas —para el caso que explica el autor— por el Constituyente de 1917, envejecidas ya, según su propio dicho, para el tiempo en que expuso lo anterior, esto es, en la quinta década del siglo que corre.

## *La Convocatoria al Constituyente*

Para plasmar en normas jurídicas "la voluntad nacional", después de la Revolución se convocó a un Congreso Constituyente cuya encomienda era reformar la Constitución 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 estuviera obligado a 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 el Congreso a ceñirse a las propuestas de Carranza. No debe olvidarse tampoco que a la lucha armada se habían sumado núcleos importantes de campesinos y trabajadores, cuyas demandas no estaban contempladas en las propuestas del Plan de Guadalupe. Por otra parte, roto el orden jurídico, no había por qué seguir el procedimiento establecido en el texto constitucional 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, aún cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia".

La peculiar situación que se deriva de haber convocado Carranza a un Congreso Constituyente, cuya encomienda era reformar la Constitución de 1857, ha producido discrepancias en torno a la naturaleza de la Constitución de 1917. 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 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”. A decir de Zippelius, el Constituyente representa las “fuerzas políticas primarias” que pueden apartarse de las decisiones fundamentales del antiguo régimen y romperlas para sustituirlas por otras. En este orden de ideas, podría afirmarse que dichas fuerzas influyen en el contenido del texto constitucional. Si esto es así, el texto constitucional de 1917 reflejaría el acuerdo político de las “fuerzas políticas primarias” en la definición de las características que habrían de servir de base para la conformación del nuevo Estado, surgido de la lucha armada.

La Revolución Mexicana se dio a los casi cien años de la insurrección popular encabezada por Hidalgo, y a poco más de medio siglo después de que hubiera comenzado a implantarse el modelo liberal en nuestro país. Al término de la lucha armada, habría de comenzar a constituirse un nuevo estado de cosas en el que tenían que encontrar cabida, por un lado, los intereses de los vencedores y, por el otro, la respuesta a las demandas que habían conducido a la Revolución. Al igual que cuando se consumó la Independencia, el camino a seguir no podía buscarse entre los valores y postulados del antiguo régimen, y los revolucionarios dieron la espalda al pasado, sin apartarse de algunas de las decisiones políticas que ya habían tomado carta de naturaleza en la fase anterior; tal sería el caso de la decisión de conservar la división de poderes, el sistema federal y la protección de los derechos del hombre, por ejemplo. Pero el fracaso del proyecto liberal obligaba a ampliar los horizontes dentro de los que debía buscarse la solución tanto a los problemas ancestrales como a los de nuevo cuño.

En la Revolución Mexicana convergieron las propuestas que, para modificar las instituciones establecidas, se externaron desde la última fase del régimen porfirista y durante la llamada Revolución constitucionalista. En consecuencia no fue lineal, no podía serlo; tampoco constituyó un todo homogéneo, es más, tuvo muchos y muy variados objetivos. De entre los que interesa destacar aquí está el de restaurar los derechos de quienes en aras de la igualdad los habían perdido y recuperar para el Estado funciones y derechos que habían sido cedidos a los particulares durante el porfirismo. Por ello, algunos de sus protagonistas postularon la creación de instituciones que favorecieran un mayor equilibrio entre los diversos grupos de población. En pos de este objetivo, al Estado surgido de la lucha armada le fueron atribuidas facultades semejantes a las que había tenido el rey de España para intervenir en la economía y en la sociedad, y para ser mediador en muchas otras cuestiones.

En el seno del Constituyente se afirmó que en el nuevo texto se resumían y condensaban “todos los principios jurídicos que deben presidir la realización práctica de las aspiraciones populares que han determinado la serie de revoluciones interiores que comenzaron con el Plan de San Luis”. Se puede señalar también que después de que el Congreso protestó “guardar y hacer guardar” la Constitución que “reforma a la del 5 de febrero de 1857”, el diputado Medina afirmó que las “macizas columnas en donde está el edificio constitucional” se hallaban en cuatro cosas principales, las contenidas en los artículos 30., 50. (123), 24 y 129 (130). Por su parte, Molina Enríquez afirmó que “la Constitución quiso que la forma total del Gobierno de la federación, fuera la forma de Gobierno Presidencial en toda su amplitud” con el objeto de que las reformas prevenidas en los artículos 27 y 123 “puedan hacerse efectivas con rapidez, a fin de que causen los menores daños posibles”. El carácter presidencialista que se imprimía al gobierno tenía como objetivo, según parece, lograr algunos de los fines de la Revolución.

No todo quedó claro en el texto constitucional, pero sí por lo menos prolíjamente descrito, sobre todo en los asuntos relacionados con las especificidades que se remontan a los tiempos coloniales, esto es, los artículos 27 y 130. En la Constitución de 1917 se replantearon los términos de la relación entre el Estado y la Iglesia, o mejor dicho, la no relación, ni siquiera el reconocimiento jurídico; se reconocieron, sin nombrarlas, las desigualdades de los mexicanos y se diseñó en consecuencia una serie de instituciones que las asumía. Asimismo, se mantuvieron, remozados, conceptos antiquísimos, como el del señorío del rey sobre las tierras, en aquel entonces descubiertas y conquistadas y ahora integrantes de la nueva nación.

Si, como afirma Tena Ramírez, el Constituyente Permanente es el encargado en nuestro régimen constitucional de reformar el texto de la Constitución, incluso en aquello que concierne a las decisiones políticas que la inspiraron, podríamos pensar que las reformas que se han ido haciendo a la Constitución a partir de 1982, han permitido ajustar su texto al proyecto de nación que se ha ido desarrollando progresivamente después de la institucionalización de la Revolución. Con relación a algunas de las reformas más recientes, se puede observar que el Constituyente Permanente ha modificado en parte las características que le imprimieron las “fuerzas políticas primarias” que confluyeron en 1917 en el Constituyente que habría de reformar a la Constitución de 1857.

Si bien se ve, algunas de esas reformas se han centrado, por un lado, en la modificación de las instituciones que favorecían una actitud proteccionista del Estado hacia la economía y hacia la sociedad, y por el otro, en los artículos —aunque no todos— que fueron considerados, en el seno del Constituyente, “macizas columnas” del edificio constitucional, lo que de cualquier manera está dentro de las facultades del Constituyente Permanente. Las reformas que se hicieron al alcance de las facultades del Estado modifican algunas de las que le habían sido atribuidas para “nivolar”, interviniendo en la economía y la sociedad; buena parte de las realizadas a las “macizas columnas” inciden en los términos que ha de tener la relación de la Iglesia y el Estado, planteada

nuevamente en términos de separación. Ambos conjuntos acercan a la Constitución a su proyecto original, esto es, al que comenzó a implantarse en 1857. Sin embargo, conviene recordar otra de las características de la Constitución reformada en 1917, la de dar cauce al gobierno de la federación a través de “la forma de Gobierno Presidencial en toda su amplitud”, ciñendo su función a lograr las reformas prevenidas en los artículos 27 y 123.

Si la Constitución de 1857 privilegiaba al Legislativo sobre el Ejecutivo, y las reformas que sufrió en 1917 buscaron justamente lo contrario, en aras de lograr los propósitos de la Revolución, ahora que varias de las “macizas columnas” en que descansaban las reformas de 17 han sido modificadas y el texto constitucional se acerca nuevamente a sus orígenes, sería deseable, para lograr un mayor equilibrio entre los extremos de ambos textos, que también en otros aspectos la Constitución de 1917 volviera a sus orígenes. Uno de los más importantes, quizás para los tiempos que corren, podría ser el de hacer realidad el pensamiento del diputado García Granados, quien en el seno del Constituyente de 1857 —el que creó al Constituyente Permanente— expuso, para apaciguar a quienes temían la dictadura parlamentaria, que en los futuros congresos debían estar representados todos los partidos, porque las elecciones ya no se harían bajo la influencia de una revolución triunfante. Entonces no se pudo porque cincuenta años después volvió a triunfar otra Revolución, que es la que tuvo entre sus objetivos modificar la Constitución de 1857, manteniendo el espíritu liberal y modificando sólo aquello que la hacía inaplicable. Hoy, se ha ido recuperando a través de la acción del Constituyente Permanente, en una tarea que se antoja circular, el espíritu liberal que deshechó el Constituyente de 1917 al reformar la Constitución de 1857.

En este orden de ideas, parece deseable que ahora que la Revolución Mexicana no es el referente obligado de nuestras instituciones, pueda ser removido, a través del Constituyente Permanente, del texto constitucional reformado en 1917, todo aquello que impide el equilibrio de los poderes de la federación, en beneficio del sistema presidencialista que, por razones prácticas, se estableció entonces. Con esto, podría hacerse realidad, sin necesidad de un nuevo Constituyente, el pensamiento que el diputado García Granados expresó en el seno del que se celebró en 1857.