

## II. ANTECEDENTES Y CONVOCATORIA

“El deber de los constitucionalistas es gobernar con una constitución. Que sea la ley de 1857, pero que a ésta se le hagan las reformas necesarias, el urgente perfeccionamiento que ha menester para que responda a las aspiraciones nacionales.”<sup>23</sup>

Bien sabidas, por muy difundidas, son las causas inmediatas de la Revolución Mexicana: la prolongada injusticia social del régimen del dictador Porfirio Díaz, que habiéndose perpetuado en el poder por siete lustros, diera lugar al estallido del brote maderista. “La Sucesión Presidencial en 1910” fue el libro incendiario, publicado por Francisco I. Madero a resultas de la entrevista que el viejo dictador sostuviera con el periodista norteamericano James Creelman y en la cual declaró su deseo de retirarse ya del poder y la aptitud que ya había adquirido el pueblo mexicano para ejercitar por sí mismo la democracia, conforme la cual acabaron de despertar las conciencias, que ya habían comenzado a sacudir los hermanos Flores Magón a través de una serie de escritos socio-liberales, plasmados en las páginas de Regeneración, de “los Ahuizotes”<sup>24</sup> y del Programa de 1906.

Madero expide al efecto su Plan de San Luis Potosí; e iniciado el movimiento, tal y como el propio plan lo preconizaba, el 20 de

---

<sup>23</sup> Félix F. Palavicini: La Constitución y los constitucionalistas; “El Pueblo”/1915.

<sup>24</sup> Y decimos así, en plural, “Ahuizotes”, porque la represión porfirista en contra de ese periodismo de combate, que no cesaba de atacar el régimen dictatorial, se manifestaba clausurando los periódicos respectivos; y así pudo darse origen a todo un árbol genealógico del “Ahuizote”; al cierre de uno se seguía el otro: “El Hijo del Ahuizote”, “El Padre del Ahuizote”, “El Nieto del Ahuizote”, “El Biznieto del Ahuizote”.

noviembre de 1910, desembocaría, en mayo de 1911, en la caída de la dictadura y el desencadenamiento de un neo-porfirismo que hubiera de cobrar sus más señaladas víctimas en las personas de quienes a la sazón eran presidente y vicepresidente de la república: Madero y Pino Suárez. Ello, obviamente, mereció el repudio del pueblo mexicano entero, quien, por voz de D. Venustiano Carranza, a la sazón también, gobernador de Coahuila, comenzó a organizarse para la lucha en contra del usurpador Huerta, no sin aprovechar dicho segundo momento de la revolución, para hacer valer la serie de demandas sociales, que habrían de dar, precisamente, dimensión y sentido social al movimiento.

Victoriano Huerta urdidor de la sucia maniobra para asesinar a las cabezas del Ejecutivo, ante la complacencia y complicidad del embajador de los Estados Unidos, que así complicó a su país en uno de los más vergonzosos episodios que registra la historia universal, al asumir la Presidencia de la República, hace estallar el movimiento constitucionalista acaudillado por don Venustiano Carranza que, desconociendo y combatiendo al usurpador, se encargaría de precisar el añejo ideario socio-liberal de nuestro pueblo.

Fue esta última, muy probablemente, la etapa más sangrienta de la Revolución Mexicana; por ello, también la más fructífera. Los brillantes hechos de armas de la famosa División del Norte, que comandada por Francisco Villa, llegó a alcanzar perfiles de leyenda, sumados a los no menos brillantes, y quizás más prolongados, del cuerpo del ejército del noroeste, comandado por el general Obregón, no tardaron en derrumbar al espurio régimen de Huerta; mas una vez derrotado éste, sobreveniría la lucha de facciones; y de un unitario movimiento constitucionalista, surgirían las dos principales tendencias: el villismo y el carrancismo, que sumadas al zapatismo, configurarían el triste panorama de una lucha por la jefatura de la Revolución; los unos por conservarla, y los otros por arrebatarla. Y la obra constructiva de la Revolución, orientada hacia la plasmación constitucional de los justos anhelos e inquietudes que la habían desencadenado, sería producto directo de los carrancistas que, doblemente victoriosos tras derrotar a Villa en el Bajío, recogerían, para el efecto, los ideales zapatistas.

Emiliano Zapata, en efecto, se había opuesto a las injusticias campesinas que incubó el porfirismo, antes, aún, del estallido maderista; desde que designado calpuleque de sus conterráneos anenecuilquenses, se viera obligado a pelear en contra de los hacendados y latifundistas de aquellas regiones morelenses, tratando

vanamente de recobrar para ellos las tierras de que habían sido despojados. De aquí, su inmediata incorporación a la lucha maderista; de aquí, también, su oposición al mismo Madero, en tanto no se apresuraba a dar cumplimiento al punto tercero de su Plan de San Luis Potosí, que se refería a dichas restituciones de tierras; de aquí, asimismo, el Plan de Ayala, de fecha 28 de noviembre de 1911, que el propio Zapata hubiera de expedir pronunciándose directamente por las mencionadas restituciones de tierras, así como en favor de dotaciones de ellas a los campesinos necesitados.

En el mismo sentido del Plan de Ayala, habrían de sucederse una serie de hechos y documentos altamente reveladores de las hondas inquietudes sociales del movimiento: el Plan de Santa Rosa de 2 de febrero de 1912, suscrito por catorce firmas de revolucionarios chihuahuenses, que ya adelantaba en parte la particularísima concepción que en materia de propiedad haría el artículo 27 constitucional, al considerar al gobierno como dueño exclusivo de las tierras; el Pacto de la Empacadora, de 25 de marzo de 1912, y que calzado en primer término por la firma de Pascual Orozco, quien tanto se significara durante la etapa maderista, consigna ya cuatro de los principios básicos de la lucha revolucionaria: su carácter impersonal, su franco sello nacionalista, su finalidad de mejorar y enaltecer la situación de la clase obrera y acertadas medidas tendientes a solucionar nuestro añejo problema agrario; el primer reparto de tierras, llevado a cabo por Lucio Blanco y Francisco J. Múgica el 20 de agosto de 1913, en terrenos de la hacienda llamada “Los Borregos”, cercana a matamoros; las trascendentales palabras que dirigió Carranza al H. Ayuntamiento de la ciudad de Hermosillo, el 24 de septiembre de 1913, y en las cuales se hace ya franca referencia al carácter social de la lucha:

“...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 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 desapari-

ción de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional.”

Antecedentes muy importantes en este sentido fueron, asimismo, la aparición de la primera ley agraria de la revolución: la del 3 de octubre de 1913, expedida por D. Pastor Rouaix para el estado de Durango, así como el decreto expropiatorio veracruzano del 3 de agosto de 1914, y que calzado por las firmas de Cándido Aguilar y Heriberto Jara, contiene ya varios de los principios esenciales que habrán de integrar posteriormente el artículo 27 constitucional:

“Considerando, primero, que la mayor parte de los terrenos petrolíferos pertenecientes al territorio de este Estado, ha sido vendida o dada en arrendamiento en forma desastrosa para los dueños, aportando beneficios enormes solamente a los arrendatarios, abogados, ingenieros y notarios que han invertido en estos contratos, muchos de ellos verdaderamente leoninos.

Considerando, segundo, que casi en su totalidad esos terrenos son explotados por compañías extranjeras que no se resignan a sufrir en sus intereses cuando la Patria Mexicana atraviesa por etapas dolorosas, sin tomar en consideración que ya nuestro pródigo suelo se presta para que los especuladores improvisen fortunas fabulosas, justo es que cuando el país pasa por períodos críticos, los extranjeros deben soportar los mismos perjuicios que los nacionales.

Considerando, tercero, que nuestra lucha actual ha puesto de manifiesto la amenaza que para la Nación viene a constituir el predominio de capitales extranjeros en determinada zona, al grado de solicitar sus poseedores el apoyo de las fuerzas armadas extrañas, dizque para venir a defender intereses que en más de una vez, si bien representan grandes sumas en manos de los actuales propietarios, lo que el vendedor mexicano recibió por ellos es relativamente insignificante.

Considerando, por último, que todo progreso nacional debe tener la imprescindible condición de ser benéfico para los nativos y jamás peligroso para nuestra integridad he tenido a bien, mientras las circunstancias lo permitan, la expedición de leyes propias para salvaguardar los intereses del país . . .”

La Soberana Convención Revolucionaria, reunida en Aguascalientes en octubre de 1914, a fin de superar el divisionismo y el distanciamiento entre las diversas facciones revolucionarias, no puede dejar de considerarse, también, como obligado antecedente del brote constitucional de 1917. Al efecto conviene recordar, aunque sea en parte, y en su parte medular, la magnífica intervención de D. Luis Cabrera sobre el particular, previa al traslado de la propia convención a la ciudad de Aguascalientes:

“Las grandes necesidades de nuestro país, no son políticas, la política no es más que un medio. Las necesidades de nuestra patria son más hondas; las necesidades de nuestra patria en política no son esencialmente constitucionales y democráticas en estos instantes... Este manifiesto del general Villa, que es la clave, que es el resumen de las ideas que predominan en la División del Norte, os pide única y exclusivamente que restablezcáis a toda prisa el orden constitucional. Vais pues, a enfrentaros con un grupo de hombres que tienen por bandera el restablecimiento de la Constitución; un grupo de hombres que no quiere reformas, si no es después de restablecida la Constitución, y, oídlo bien, un grupo de hombres que quiere por presidente de la República a un civil, para poderlo manejar.

No estamos de acuerdo con este manifiesto, y precisamente porque no estamos de acuerdo con el manifiesto del general Villa, deseo decir... cuáles son en nuestra opinión, los ideales o lineamientos generales que deberéis sostener en la Convención de Aguascalientes.

Vais a discutir, señores militares, en Aguascalientes tres cosas: la forma de gobierno preconstitucional o provisional como la llaméis y su duración; las reformas sociales que debe comenzar a efectuar este gobierno provisional y la manera como debe cesar este gobierno preconstitucional para poder cambiarse más tarde en gobierno constitucional. En el curso de esa discusión os encontraréis indudablemente con ideas ya bien definidas, ya bien estudiadas, ya bien preparadas, bien discutidas y hasta puede ser que bien financiadas, que se encuentran del otro lado, y que ya están concretadas en el manifiesto lanzado por el general Villa al desconocer a don Venustiano Carranza.

Vais a discutir el carácter que debe tener el gobierno constitucional, y yo... creo que no debe haber gobierno constitucional hasta que se hagan las reformas sociales exigidas por nuestra patria.

Yo creo que las reformas que exige nuestra patria, si no se hacen ahora por la fuerza de vuestra espada, no se harán ya.

Yo creo que si queremos tener un gobierno verdaderamente legal y constitucional, necesitamos formar una Constitución adecuada a nuestras necesidades.

Yo creo que del seno de la Convención de Aguascalientes debe surgir un Congreso Constituyente, que será tan grande, o más grande que el de 57, y que ese Congreso será el primero que en la historia de la Nueva España y de México ponga la base de una legislación que vaya de acuerdo con la sangre, con la raza y con las necesidades del indio, y no una constitución copiada de la francesa o la de los Estados Unidos.”<sup>25</sup>

De esta suerte la convención de Aguascalientes, que habría de recibir un definitivo impulso con la irrupción a ella de la delegación zapatista, encabezada por Paulino Martínez y Antonio Díaz Soto y Gama, llegaría a producir documentos importantísimos, aunque ya no desde Aguascalientes, sino desde Jojutla, Morelos, dentro de esta etapa preconstitucional de la Revolución mexicana: una ley Agraria, el 26 de octubre de 1915, partiendo del reconocimiento de “el derecho natural que todo hombre tiene sobre una extensión de tierra necesaria a su propia subsistencia y a la de su familia”; un Programa de Reformas Político-Sociales, el 18 de abril de 1916, en el que, atacándose los aspectos más agudos de la problemática nacional: el agrario, el obrero, el educativo, el político y el administrativo, se precisa ya, de una manera muy acabada, la ideología de la revolución mexicana, y que no podemos dejar de considerar en sus importantísimos nueve primeros artículos cuando menos, toda vez que, el contenido de varios de ellos habría de formar parte de la legislación revolucionaria posterior.

---

<sup>25</sup> Discurso de Cabrera pronunciado en la Junta Militar de la Ciudad de México el 5 de octubre de 1914, en víspera de la convención de Aguascalientes, en el que hace expresas referencias al manifiesto que el Gral. Villa había lanzado a la Nación descociendo la autoridad de D. Venustiano Carranza.

“Artículo 1º Destruir el latifundismo, crear la pequeña propiedad y proporcionar a cada mexicano que lo solicite la extensión de terreno que sea bastante para subvenir a sus necesidades y a las de su familia, en el concepto de que se dará la preferencia a los campesinos.

Artículo 2º Devolver a los pueblos los ejidos y las aguas de que han sido despojados, y dotar de ellos a las poblaciones que, necesitándolos, no los tengan o los posean en cantidad insuficiente para sus necesidades.

Artículo 3º Fomentar la agricultura, fundando bancos agrícolas que provean de fondos a los agricultores en pequeño, e invirtiendo en trabajos de irrigación, plantío de bosques, vías de comunicación y en cualquiera otra clase de obras de mejoramiento agrícola todas las sumas necesarias, a fin de que nuestro suelo produzca las riquezas de que es capaz.

Artículo 4º Fomentar el establecimiento de escuelas regionales de agricultura y de estaciones agrícolas de experimentación para la enseñanza y aplicación de los mejores métodos de cultivo.

Artículo 5º Facultar al Gobierno Federal para expropiar bienes raíces, sobre la base del valor actualmente manifestado al Fisco por los propietarios respectivos, y una vez consumada la reforma agraria, adoptar como base para la expropiación que hayan hecho los interesados. En uno y en otro caso se concederá acción popular para denunciar las propiedades mal valorizadas.

Artículo 6º Precaver de la miseria y del futuro agotamiento a los trabajadores, por medio de oportunas reformas sociales y económicas, como son: una educación moralizadora, leyes sobre accidentes del trabajo y pensiones de retiro, reglamentación de las horas de labor, disposiciones que garanticen la higiene y la seguridad en los talleres, fábricas y minas, y en general por medio de una legislación que haga menos cruel la explotación del proletariado.

Artículo 7º Reconocer personalidad jurídica a las uniones y sociedades de obreros, para que los empresarios, capitalistas y patronos tengan que tratar con fuertes y bien organizadas uniones de trabajadores, y no con el operario aislado e indefenso.

Artículo 8º Dar garantías a los trabajadores, reconociéndoles el derecho de huelga y el de boicotaje.

Artículo 9º Suprimir las tiendas de raya, el sistema de vales para el pago del jornal, en todas las negociaciones de la República”.

Sabiendo que en la resolución de nuestro añejo problema agrario se concentraba, fundamentalmente, el malestar de nuestro pueblo, y tratando un tanto de arrebatar a Zapata su bandera, Francisco Villa, por su parte, y en medio de sus derrotas militares, se había apresurado a expedir, desde el 24 de mayo de 1915, con casi un año de anterioridad a este Programa, una importante ley agraria, con la visible finalidad de readquirir una posición que ya iba perdiendo y que “llevado por su ardor militar —como afirma Silva Herzog<sup>26</sup>— no se había preocupado de precisar”.<sup>27</sup>

Carranza, empero, había sacado ya una enorme delantera, en este sentido, a las otras facciones que pretendían disputarle la jefatura de la revolución. Persuadido desde un principio —y así lo corroboraron, fundamentalmente, las trascendentales palabras que pro-nunciara en el Salón de Cabildos del municipio de Hermosillo, Sono-

---

<sup>26</sup> Jesús Silva Herzog, Ob. cit., pág. 188.

<sup>27</sup> “El autor de la ley —refiriéndose a la de Villa, nos comenta Silva Herzog— fue muy probablemente el licenciado don Francisco Escudero. Hagamos a continuación un breve resumen de tal ordenamiento.

I. Se deja a los Estados, fundamentalmente, la resolución del problema agrario, incluyendo el financiamiento.

II. Se declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales, mediante indemnización.

III. El término “mediante indemnización” no se compagina del todo con el contenido del artículo 11, en el cual se dice que no podrán ocuparse los terrenos sin que antes hayan sido pagados.

IV. Se ordena que la extensión de las parcelas no deba pasar de veinticinco hectáreas y que deberán ser pagadas por los adquirentes.

V. En el artículo 4 se determina que también se expropiarán por razones de utilidad pública los terrenos circundantes de los pueblos indígenas, con el fin de distribuirlos en pequeños lotes.

VI. Al Gobierno federal se le señalan funciones secundarias.

VII. La idea fundamental de la ley es la de crear una clase rural exclusivamente acomodada. Se nos ocurre pensar que si Villa hubiera triunfado y no hubiera tenido ningún efecto el decreto de 6 de enero, tal vez hubiera quedado vigente la ley del villismo; pues bien, suponiendo que así hubiese sido, estamos persuadidos, de que todavía existirían numerosos grandes latifundios, ... porque los Estados nunca hubieran dispuesto los recursos necesarios, y aun admitiendo sin conceder, que hubieran dispuesto de tales recursos, los tres millones de campesinos sin tierras hubieran estado imposibilitados para adquirir los terrenos. En resumen, no sería posible hablar, como hoy podemos hacerlo, con sus defectos y limitaciones, de la Reforma Agraria Mexicana”.

ra, desde el 24 de septiembre de 1913—, del carácter social de la lucha, de la inminencia de las reformas en este sentido, y de lo apremiantes que ya se presentaban, habría de disponerse a emprender la obra legislativa necesaria al efecto; y aunque no es posible dejar de considerar, asimismo, la manera en que supo aprovechar la oportunidad que se le presentó para enarbolar la bandera zapatista, y superar esa honda escisión revolucionaria que amenazaba con destruir, en no escasa medida, lo mucho que ya se había alcanzado, y tratar de dar su justa medida al movimiento constitucionalista, cabe a él el mérito de haber sabido encauzar el ímpetu desbordante de los requerimientos revolucionarios a través de ese recio espíritu legal que siempre le caracterizó, y que habría de proyectarse en una vasta obra de legislación social, que se vería coronada, poco más adelante, con la aparición de la primera Constitución Político-Social del mundo.

Precedida por algunas muy importantes disposiciones que el propio espíritu revolucionario había cuajado ya, y entre las que merecen ser destacadas las leyes que en materia de trabajo expedieran para el estado de Jalisco, Manuel M. Diéguez y Manuel Aguirre Berlanga, con fechas 2 de septiembre y 7 de octubre de 1914, respectivamente, y en las que se establecen ya disposiciones sobre jornada máxima de trabajo, salario mínimo, descanso semanal obligatorio, vacaciones, protección a menores y seguridad social, la obra que en materia de legislación social emprendiera Carranza habría de resultar, como era de esperarse, de una enorme significación en el desarrollo mismo de nuestro proceso revolucionario.<sup>28</sup>

Especial importancia reviste la ley que en materia de trabajo, también, expediera el general Cándido Aguilar para el estado de Veracruz, desde el día 19 de octubre de 1914, así como la que casi un año después —6 de octubre de 1915— promulgara Agustín Millán para el propio estado de Veracruz, y en la cual se contempla ya, además, la posibilidad de constituir asociaciones profesionales.

---

<sup>28</sup> Al respecto hemos de destacar, también, el decreto expedido desde el 23 de agosto de 1914 por Alberto Fuentes, gobernador y comandante militar del Estado de Aguascalientes, estableciendo el descanso semanario y la jornada máxima de ocho horas de trabajo; el del general Pablo González que decretó, con fecha 3 de septiembre del propio año, la abolición de las deudas del proletariado del campo y de las ciudades en los Estados de Puebla y Tlaxcala; el del general Eulalio Gutiérrez, gobernador y comandante militar de San Luis Potosí, del 15 de septiembre de 1914, señalando jornada máxima y salario mínimo; suprimiendo las tiendas de raya; proscribiendo las deudas de los peones, y dictando una serie de disposiciones tendientes a mejorar su nivel de vida.

Como otrora lo hiciera Juárez, al expedir desde Veracruz sus Leyes de Reforma, en efecto, y apenas desalojado el puerto de los invasores yanquis que por largos meses lo habían ocupado, Carranza no vaciló en trasladar a dicho puerto la primera jefatura, ante las intrigas y maquinaciones que se habían desatado en las filas de la revolución. En dicho puerto instaló su gobierno provisional con todo su gabinete; y desde allí, como antaño Melchor Ocampo y Miguel Lerdo de Tejada brindaran al patrício de Guelatao su valiosísimo concurso en la elaboración y promulgación de su legislación reformista, también el ilustre varón de Cuatro Ciénegas habría de rodearse de verdaderas luminarias en el terreno de la legislación y del pensamiento: Luis Cabrera, Pastor Rouaix, José Natividad Macías, para confeccionar y dar a luz la trascendental obra de legislación social que ya se gestaba, y a la cual habría de quedar consagrada una sección especial de la Secretaría de Instrucción Pública.

Es así como primeramente aparecerían las famosas *Adiciones al Plan de Guadalupe*, de 12 de diciembre de 1914, que vendrían a concretar el programa social de la Revolución, conforme al dicho del propio Carranza de complementar el Plan de Guadalupe original, al triunfo sobre el huertismo, y que por razones de táctica guerrera se había limitado a organizar la lucha constitucionalista basado en consideraciones de índole política exclusivamente:<sup>29</sup>

“El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como in-

---

<sup>29</sup> Conveniente es, llegados a este punto, referir que el hecho de que el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, se haya limitado al aspecto meramente legal, concretándose a canalizar la indignación e inconformidad de Carranza, y del reducido número de patriotas que le seguieron desde un principio, con respecto a la villana usurpación huertista, fue intencional; fue deliberado. Se dejaban a una lado las reformas sociales que tan apremiantemente demandaba ya el grueso de la población mexicana, porque como bien lo preveía el propio Carranza, con una perspicacia poco común, cuando decía a aquellos jóvenes que le seguían, inflamados de hondas inquietudes sociales, entre quienes hemos de mencionar a Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco, Francisco J. Múgica, y que con él firmaron el referido Plan:

“...La guerra será más breve mientras menos resistencia haya que vencer. Los terratenientes, el clero y los industriales son más fuertes y vigorosos que el gobierno usurpador; hay que acabar primero con éste y atacar después los problemas que con justicia entusiasman a todos ustedes, pero a cuya juventud no le es permitido escoger los medios de eliminar fuerzas que se opondrían tenazmente al triunfo de la causa”.

dispensables 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; del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; base 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 relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.”<sup>30</sup>

Tres días después, apenas: el 15 de diciembre de 1914, el constitucionalismo habría de abocarse de lleno a la resolución integral del problema agrario, cuando el ingeniero Pastor Rouaix —a quien ya vimos expedir la primera ley agraria de la revolución, en su calidad de gobernador de Durango, y a quien veremos figurar, poco más tarde, como uno de los más notables constituyentes— y el licenciado José Inés Novelo, presentaran a Don Venustiano Carranza un proyecto de ley en ese sentido, revelador de las hondas preocupaciones sociales que les animaban,<sup>31</sup> y que constituye, a no dudar, el antecedente más inmediato de la Ley que marca el inicio de nuestra

<sup>30</sup> Artículo segundo de las Adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en Veracruz el 12 de diciembre de 1914.

<sup>31</sup> “Se declaraba que es de utilidad pública —refiere textualmente en su artículo primero, dicho proyecto— que los habitantes de los pueblos, congregaciones de labra-

reforma agraria: la del 6 de enero de 1915, que habría de inclinar a favor de Carranza, decididamente, el apoyo de las fuerzas revolucionarias que, hasta antes que ella apareciera, parecían regatearle un tanto su concurso definitivo. Obra, fundamentalmente, del eminente revolucionario licenciado Luis Cabrera, quien desde tres años antes —diciembre de 1912— había pronunciado en la Cámara de Diputados un brillante discurso en el que señalaba ya los rasgos más característicos que trazara en esta ley, en la del 6 de enero de 1915 se contienen los principios todos que informaban la lucha agraria de Zapata, y gran parte de los que el propio movimiento revolucionario invocaba constantemente; pues no sólo consideraba el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento “como una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas...”, sino que proveía los medios de evitar la burla que a los derechos de los pueblos llegaron a hacer las infortunadamente célebres compañías deslindadoras, al...

“facultar a las autoridades militares superiores que operen en cada lugar, para que, efectuando las expropiaciones que

---

dores que tengan como uno de sus principales elementos de vida la agricultura, sean propietarios de terrenos de cultivo bastantes para satisfacer las necesidades de una familia, y de aguas suficientes para las atenciones de dicho cultivo.

Art. 2º. Se declara que es de utilidad pública la fundación de pueblos en las regiones del país en que no los haya, por estar la propiedad territorial repartida en latifundios.

Art. 3º Se declara que es de utilidad pública la fundación de Colonias Agrícolas en terrenos fértiles que pueden regarse por medio de obras de irrigación que hayan sido construidas, por lo cual se considera también de utilidad pública la construcción de las obras de irrigación que sean necesarias.

Art. 4º Se declara que es de utilidad pública restituir a los pueblos que tengan como uno de sus elementos principales de vida la agricultura, las tierras que antes correspondieron o debieron corresponder a los ejidos, ya sea que dichos ejidos hubiesen estado amparados por título primordial, o simplemente poseídos por el pueblo, o que no hubiesen existido en una u otra forma.

Art. 5º Se declara que es de utilidad pública la subdivisión de los terrenos incultos de propiedad particular que excedan de cinco mil hectáreas. En consecuencia, podrán ser expropiadas con sujeción a las bases siguientes:

A. Las fincas destinadas a la agricultura sólo podrán tener una extensión de tierra doble de la que tuvieran actualmente en cultivo.

B. Las fincas destinadas a la ganadería sólo podrán conservar una extensión de dos mil quinientas hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor y por cada dos mil cabezas de ganado menor que actualmente tuviesen. Si las tierras fuesen adecuadas para la agricultura, sólo tendrán una extensión de mil hectáreas por cada mil cabezas de ganado mayor o por cada dos mil de ganado menor.

C. Los terrenos que no estén destinados a ninguno de estos objetos, y en consecuencia, permanezcan yermos, sólo podrán conservar una extensión de cinco mil hectáreas”.

fueren indispensables, den tierras suficientes a los pueblos que carecían de ellas, realizando de esta manera uno de los grandes principios inscriptos en el programa de la Revolución, y estableciendo una de las primeras bases sobre que debe apoyarse la reorganización del país.”<sup>32</sup>

Se declaraban, así, nulas, las enajenaciones de tierras, aguas y montes, hechas en contravención a la ley de desamortización de 25 de junio de 1856; las concesiones, composiciones o diligencias de apeo y deslinde, que de las mismas se hubieren hecho desde 1876, y “con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades”.<sup>33</sup>

“Los pueblos que necesitándolos —declaraba enfática y consecuentemente el artículo tercero de la ley—, carezcan de ejidos o que no pudieren lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos o porque legalmente hubieren sido enajenados, podrán obtener que se les dote del terreno suficiente para reconstituirlos conforme a las necesidades de su población, expropiándose por cuenta del Gobierno nacional el terreno indispensable para ese efecto, del que se encuentre inmediatamente colindante con los pueblos interesados.”

Y a efecto de abocarse a la resolución de todas las cuestiones agrarias se creaban una comisión nacional agraria, una comisión local agraria por cada estado o territorio, y los comités particulares ejecutivos necesarios para cada entidad de la República. Provisionalmente serían aquellos jefes militares previamente autorizados al efecto, los facultados para dotar o restituir ejidos a los pueblos solicitantes.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Ley del 6 de enero de 1915: considerandos.

<sup>33</sup> Ley del 6 de enero de 1915: artículo 1º

<sup>34</sup> Sobre dichas bases el procedimiento era sencillo: “Para obtener la dotación o restitución de ejidos, el pueblo pretendiente debía dirigirse, por medio de una solicitud, al gobernador del Estado respectivo o al jefe militar autorizado, en el caso de que, por falta de comunicaciones o por el estado de guerra, no fuese posible solicitar la intervención de aquel funcionario. Tratándose de restitución, era necesario acompañar los documentos que acreditacen el derecho a ella; el jefe militar o los gobernadores acordaban o negaban la dotación o la restitución oyendo el parecer de la Comisión Local Agraria. En caso de que la resolución fuese favorable, los Comités Particulares Ejecutivos eran los encargados de medir, deslindar y hacer entrega de los terrenos dotados o restituidos.

Es tal la importancia de la ley del 6 de enero de 1915, que poco más adelante, estos cardinales principios habrían de ser elevados a la categoría de constitucionales en el artículo 27 de la Carta de Querétaro; la que habría de informarse un tanto también, con otros de los muchos proyectos que integran las labores de la Sección de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública:

- a) Ley orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, relativa al “Municipio Libre”;
- b) Ley del trabajo;
- c) Ley de accidentes;
- d) Ley para fijar el salario mínimo;
- e) Ley obrera de prestación de servicios y reformas al Código de Comercio;
- f) Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios;
- g) Ley de uniones profesionales;
- h) Ley sobre reformas al Código Civil del Distrito Federal, con motivo de la ley de divorcio;
- i) Ley que prohíbe a los gobernadores celebrar contratos a nombre de los respectivos Estados, hacer concesiones o exenciones de impuestos, contratar préstamos y expedir bonos, vales, etc.;
- j) Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios;
- k) Ley sobre la organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California;
- l) Decreto por el cual San Juan de Ulúa deja de ser prisión;
- m) Ley sobre intervención de bienes de propiedades nulificadas y de bienes pertenecientes a la Revolución constitucionalista;

---

El papel de la Comisión Nacional Agraria, dentro de este procedimiento, era el de tribunal revisor. Si esta Comisión aprobaba lo ejecutado por las autoridades de los Estados o Territorios, el Ejecutivo de la Unión expedía los títulos definitivos de propiedad en favor de los pueblos interesados, quienes gozaban en común de los terrenos que se les hubiesen restituido o de los que se les hubiese dotado, mientras una ley especial establecía la forma de hacer el reparto.

Las tierras para estas dotaciones debían tomarse de las haciendas colindantes con los pueblos que las solicitaban y los propietarios de ellas quedaban facultados para reclamar ante los tribunales la justicia del procedimiento, dentro del término de un año; pero en caso de obtener sentencia favorable, sólo tendrían derecho a solicitar del Gobierno la indemnización respectiva, también dentro del término de un año; expirados estos plazos sin que se hiciese la reclamación, los perjudicados quedaban sin derecho alguno”.

(Lucio Mendieta y Núñez: *El Problema Agrario en México*, págs. 180 y ss.).

- n)* Ley relativa a ferrocarriles, estaciones de tránsito, estaciones terminales, etc. a cargo del Gobierno constitucionalista;
- ñ)* Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes de parte de los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.;
- o)* Leyes agrarias;
- p)* Leyes particulares sometidas al estudio de la Sección de Legislación, referentes al establecimiento de “Zonas” de “Cultivo” inmediato o “Aprovechamiento” para subvenir a la carencia de artículos de primera necesidad, y evitar, en lo posible, los efectos del hambre nacional;
- q)* Ley electoral.

Necesario es destacar un tanto a este respecto, por último, el convenio que el 17 de febrero de 1915 hubo de celebrar la revolución constitucionalista con la casa del obrero mundial, por el cual los obreros afiliados a ésta se adherían a aquélla, con objeto de “intensificar sus ideales, en lo que afecta a las reformas sociales”, y toda vez que:

“El gobierno constitucionalista reitera su resolución, expresada por decreto de 13 de diciembre del año próximo pasado de mejorar, por medio de leyes apropiadas, la condición de los trabajadores, expidiendo durante la lucha todas las leyes que sean necesarias para cumplir aquella resolución.”

Toda esta legislación social, empero, de indudables excelencias teóricas, chocaba en la práctica no sólo con el texto, sino, aún, con el espíritu individualista de la Constitución de 1857; pues, como apunta acertadamente Jesús Romero Flores, si bien...

“buena durante el período preconstitucionalista mientras el pueblo con las armas en la mano la(s) hiciera respetar y cumplir..., no era(n) tal vez aplicable(s) al restablecer(se) el orden constitucional y entrar de nuevo en vigor la vieja Carta Magna de 1857, inspirada en los principios del liberalismo de antaño, inadecuados al Estado moderno que no puede ya dejar pasar, sino que tiene que intervenir directamente en los destinos de la sociedad y sobreponer los dere-

chos de las masas humanas al decantado respeto individualista de los liberales del siglo pasado".<sup>35</sup>

Iniciaban las leyes que de dicha legislación social derivaban, ciertamente, la transformación jurídica del país; se trataba no únicamente de consolidar las conquistas de la Revolución, sino que "había llegado el momento de acoplar —como bien lo señala Octavio A. Hernández—<sup>36</sup> la superestructura jurídica a la estructura social y a la estructura económica", y la insuficiencia que para ello mostrara la Constitución de 1857, era manifiesta; pues si bien es verdad que la Revolución Mexicana se apoyó en ella para enjuiciar al régimen de Díaz, que con tanto escarnio hubo de apartarse de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo; y que por ello, precisamente, fue dicha ley fundamental la bandera misma de la Revolución Mexicana en general, y de la lucha constitucionalista en particular, que tan sólo se propuso reformarla, también lo es que dichas reformas eran de tal magnitud que...

"...no podían ser resueltas por simples decretos —como tan visionariamente llegó a preverlo el ingeniero Rouaix, desde que se hizo cargo del gobierno de Durango—, porque, sobre el interés de la comunidad, por apremiante que fuese, estaba la Constitución individualista de 1857 y al establecerse el orden constitucional, cualquier juez de distrito destruiría toda la obra realizada con el recurso del amparo...".<sup>37</sup>

Quedaba descartada, de esta manera, la tesis que proponía dejar a un congreso ordinario el examen de las reformas constitucionales que los logros revolucionarios demandaban, mediante el complicado procedimiento que, al efecto, prevenía el artículo 127 de aquella Carta Fundamental; y la idea de convocar, para ello, a un nuevo constituyente, surgiría ostensiblemente como respuesta a tan lógicos razonamientos. Hubo de optarse entonces por la ineludible convocatoria a un congreso extraordinario que tuviera el carácter de cons-

---

<sup>35</sup> Jesús Romero Flores. *Anales Históricos de la Revolución Mexicana*, Tomo II, pág. 59.

<sup>36</sup> Octavio A. Hernández: *La lucha del pueblo mexicano por sus Derechos Constitucionales*, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, Tomo I, Pág. 287.

<sup>37</sup> Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*.

tituyente, a fin de procurar el apoyo legal suficiente y necesario para la magna transformación que requería la organización interna del país; y aunque muy respetable era la idea de no apartarse de la Ley del '57, era menester tomar en cuenta que aun sobre ella, se hallaban las necesidades de los pueblos, que sólo podrían ser jurídicamente satisfechas mediante la convocatoria a un nuevo constituyente; mas como sesenta años atrás, un prurito legal se presentaba nuevamente: la oposición entre el derecho preexistente y un nuevo derecho; el dilema entre reformar la Constitución simplemente, conforme al artículo 127 de la misma, o hacer valer el derecho de la revolución, con base en el derecho a la revolución, que consagraba el artículo 39 de la propia Carta Magna. Disuadía un tanto esta reflexión del momento que Carranza, muy particularmente, había hecho suya, la consideración de que el orden constitucional del '57 hubiera surgido de un movimiento revolucionario como lo fue el de Ayutla; y las reiteradas invocaciones que a ese tiempo llegaron a hacerse de la Constitución de 1824, eran razones muy poderosas para avalar su propósito y desechar los reparos de todos aquellos que, de manera similar, invocaban ahora la intocabilidad de la de 1857. Sabía que el poder constituyente del pueblo no podía ser constreñido en forma alguna; ni, aún, por disposiciones jurídico-positivas así tuvieran éstas rango constitucional, y que, en consecuencia, el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857, a través de un órgano revisor de ella misma, no podía limitar en manera alguna, la soberana voluntad del pueblo; y éste, conseguientemente, podía también ejercer su facultad constituyente mediante otros procedimientos.

El propio Carranza se vería obligado a expedir, al efecto, el decreto de 14 de septiembre de 1916, que reformó las Adiciones al Plan de Guadalupe, y en el cual el ilustre varón de Cuatro Ciénegas, no hizo sino sancionar jurídicamente —obsesión constante para él—, aquello que derivaba directamente de la propia realidad nacional:

“Que esta primera jefatura —expresa textualmente en sus considerandos el referido decreto— ha tenido siempre el deliberado y decidido propósito de cumplir con toda honradez y eficacia el programa revolucionario delineado en los artículos mencionados y en los demás del decreto de 12 de diciembre y, al efecto, ha expedido disposiciones directamente encaminadas a preparar el establecimiento de aque-

llas instituciones que hagan posible y fácil el gobierno del pueblo y que aseguren la situación económica de las clases proletarias, que habían sido las más perjudicadas con el sistema de acaparamiento y monopolio adoptado por gobiernos anteriores, así como también ha dispuesto que se proyecten todas las leyes que se ofrecieron en el artículo 2º del decreto citado, especialmente las relativas a las reformas políticas que deben asegurar la verdadera aplicación de la Constitución de la República y la efectividad y pleno goce de los derechos de todos los habitantes del país; pero, al estudiar con toda atención estas reformas, se ha encontrado que si hay algunas que no afectan a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, en cambio hay otras que sí tienen que tocar forzosamente éste y aquéllo, así como también que de no hacerse estas últimas reformas se correría seguramente el riesgo de que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar el gobierno de la nación, continuara siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país, con la completa absorción de todos los poderes por parte del Ejecutivo o que los otros, con especialidad el Legislativo, se conviertan en una rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración; siendo por todo esto de todo punto indispensable hacer dichas reformas, las que traerán como consecuencia forzosa la independencia real y verdadera de los tres departamentos del Poder Público, su coordinación, positiva y eficiente para hacer sólido y provechoso el uso del poder, dándole prestigio y respetabilidad en el exterior y fuerza y moralidad en el interior.

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 en 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 im-

periosamente por necesidad cuya satisfacción no admite demora, no habrá persona ni grupo social que tome dichas medidas como motivo o pretexto serio para atacar al Gobierno Constitucionalista, o por lo menos ponerle obstáculos que le impiden volver fácilmente al orden constitucional; pero sucedería lo mismo con las otras reformas constitucionales, con las que se tiene por fuerza que alterar o modificar en mucho o en poco la organización del gobierno de la República”.

A la consideración de Carranza se presentaba, además, la manera de actuar de sus enemigos, y la posibilidad de que pudieran ellos obstaculizar el paso trascendental que estaba por darse; y, así, continuaba en los considerandos del decreto:

“Que los enemigos del Gobierno Constitucionalista no han omitido medio para impedir el triunfo de aquéllas, ni para evitar que éste se consolide, llevando a puro y debido efecto el programa porque ha venido luchando; pues de cuantas maneras les ha sido posible lo han combatido, oponiendo a su marcha todo género de obstáculos, hasta el grado de buscar la mengua de la dignidad de la República y aun de poner en peligro la misma soberanía nacional provocando conflictos con la vecina República del Norte y buscando su intervención en los asuntos domésticos de este país, bajo pretexto de que no tienen garantías las vidas y propiedades de los extranjeros y aun pretexto de simples sentimientos humanitarios; porque con toda hipocresía aparentan lamentar el derramamiento de sangre que forzosamente trae la guerra, cuando ellas no han tenido el menor escrúpulo en derramarla de la manera más asombrosa y de cometer toda clase de excesos contra nacionales y extraños.

Que en vista de éstos, es seguro que los enemigos de la Revolución, que son los enemigos de la nación, no quedarían conformes con que el gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiere esta Primera Jefatura, pues de seguro lo combatirían como resultante de cánones que no han tenido la soberana y expresa sanción de la voluntad nacional.

Que para salvar este escollo, quitando así a los enemigos

del orden todo pretexto para seguir alterando la paz pública y conspirando contra la autonomía de la nación y evitar a la vez el aplazamiento de las reformas políticas indispensables para obtener la concordia de todas las voluntades y la coordinación de todos los intereses, por una organización más adaptada a la actual situación del país y, por lo mismo, más conforme al origen, antecedentes y estado intelectual, moral y económico de nuestro pueblo, a efecto de conseguir una paz estable implantando de una manera sólida el reinado de la ley, es decir, el respeto de los derechos fundamentales para la vida de los pueblos y el estímulo a todas las actividades sociales, se hace indispensable buscar un medio que, satisfaciendo a las dos necesidades que se acaban de indicar, no mantenga indefinidamente la situación extraordinaria en que se encuentra el país a consecuencia de los cuartelazos que produjeron la caída del gobierno legítimo, los asesinatos de los supremos mandatarios, la usurpación huertista y los trastornos que causó la defeción del ejército del Norte y que todavía están fomentando la usurpación huertista y los trastornos que causó”.

Y, concluía, en consecuencia, por reconocerse lo imperiosa que resultaba ya la convocatoria a un nuevo constituyente:

“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 expresa de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están 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 atreverá a impugnarlos”.

Mucho honra a Carranza, efectivamente, el haber sabido superar los pruritos legales que le suscitaba el orden constitucional del '57, y que informan, pues, los siguientes párrafos del decreto que nos ocupa:

“Que contra lo expuesto no obstó que en la Constitución de 1857 se establezcan los trámites que deben seguirse para su reforma; porque, aparte de las reglas que con tal objeto contiene se refieren 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 la confiere, ella no importa, ni puede importar ni por su texto ni por su espíritu una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo, siendo que dicha soberanía reside en éste de una manera esencial y originaria, por lo mismo limitada según lo reconoce el artículo 39º de la misma Constitución de 1857.

Que 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 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 explicarán ahora que por igual causa se objetara la legalidad de un nuevo Congreso Constituyente y la legitimidad de su obra.

Que, supuesto que el sistema adoptado hasta hoy que los enemigos de la revolución de seguro recurrirán a la mentira, siguiendo su conducta de intriga y, a falta de pretexto plausible, atribuirán al gobierno propósitos que jamás ha tenido y miras ocultas tras de actos legítimos en la forma para hacer desconfiar a la opinión pública, a la que tratarán de comover indicando el peligro de tocar la Constitución de 1857 consagrada con el cariño del pueblo en la lucha y sufrimiento de muchos años, como el símbolo de su soberanía y el baluarte de sus libertades; y aunque no tienen ellos el derecho de hablar de respeto a la Constitución cuando la han vulnerado por cuantos medios les ha sido dable y sus mandatos sólo han servido para cubrir con el manto de la legalidad los despojos más inicuos, las usurpaciones más reprochables y

la tiranía más irritante, no está por demás prevenir el ataque por medio de la declaración franca y sincera de que con las reformas que se proyectan no se trata de fundar un gobierno absoluto, que se respetará la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la Nación reside en el pueblo y que es éste el que debe ejercerla para su propio beneficio; que el gobierno, tanto nacional como de los Estados, seguirá dividido para su ejercicio en tres poderes, los que serán verdaderamente independientes; y, en una palabra, que se respetará escrupulosamente el espíritu liberal de dicha Constitución, a la que sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la obscuridad o contradicción 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 la dictaduras pasadas".

"Por todo lo expuesto, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Se modifican los artículos 4º, 5º y 6º, del decreto de 12 de diciembre de 1914...

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

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

Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los

que hubieren ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”.

Es decir, que para ser diputado al Congreso Constituyente de 1916-1917 sería necesario no solamente ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de sesiones, ser vecino del Estado o Territorio que hacía la elección y no pertenecer al estado eclesiástico, sino que se requería, además, que el aspirante a serlo hubiese mostrado, en alguna forma, su adhesión a la causa constitucionalista. Ya veremos, sin embargo, que habría de ser esta última, la condición esencial para formar parte del constituyente queretano; la asamblea de 1916-1917 llegaría a integrarse con representantes de un grupo revolucionario doblemente victorioso, que tras derrotar a Huerta hizo lo propio con Villa, sin que los requisitos que al respecto señalaba el artículo 56º de la Carta de 1857, se cumpliera en todos los casos. Sobre este particular baste citar el caso del diputado constituyente Juan de Dios Bojórquez, quien bajo el seudónimo de Djed Bórquez dio a luz su interesante “Crónica del Constituyente” en la cual leemos la siguiente confesión esclarecedora:

“Yo que siempre me felicité por haber entrado a la revolución a las veintiuna primaveras, tengo que lamentar no haber ido a Querétaro con seis o siete años más de experiencia. Confieso que asistí al Congreso sin la edad requerida. Otro tanto hicieron varios compañeros: Luis Espinosa, Rafael de los Ríos, el doctor Guillén, Froylán Manjarrez, etcétera.”

No deja de ser interesante advertir, por otra parte, que rubricando todos los documentos de la última fase —legislativa— del movimiento constitucionalista, y con mayor razón ahora que tan directamente se preparaba ya la reunión de un nuevo constituyente —hacia el que, además de Palavicini, el licenciado Manuel Aguirre Berlanga y don Antonio Manero, seguían orientando a la opinión pública<sup>38</sup>—, se emplearan ya las palabras “CONSTITUCION Y RE-

---

<sup>38</sup> “En esta propaganda —señala Ferrer Mendolea (*Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, pág. 28) al respecto—, tres escritores recopilaron sus artículos: el Ing. Félix F. Palavicini, en *Un Nuevo Congreso Constituyente*; el Lic. Manuel Aguirre Berlanga, en *Reformas a la Constitución*, y don Antonio Manero, en *Por el honor y por la gloria*.”

FORMAS, al lado de la fecha y las firmas que los calzan; y es que la preocupación por reformar la Carta del '57 domina el panorama constitucionalista todo; la idea de elaborar un nuevo código fundamental está, aún, lejos de aparecer:

“Instalado el Congreso Constituyente —reza el artículo quinto del decreto de 14 de septiembre de 1916—, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique, en la inteligencia de que en dicho proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente.

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

Y cinco días después: el 19 de septiembre de 1916, aparecía, de esta manera, el decreto convocatorio correspondiente, que habría de resultar un tanto sorpresivo para todo el mundo, y que coloca a Carranza dentro de la verdadera dimensión histórica que le corresponde: como el mexicano que supo canalizar todas las inquietudes y corrientes revolucionarias haciéndolas converger hacia una plasmación jurídica suprema; como el hombre que hubo de integrar una nacionalidad surgida a golpes de infortunio. “Muchos políticos dudaban —en efecto, como bien lo apunta Ferrer<sup>39</sup>— de que la primera jefatura se atreviera a dar este valiente paso, que como primera consecuencia tendría la de limitar el omnímodo poder de que hasta entonces había disfrutado el encargado del Poder Ejecutivo de la Nación”.

“Se convoca al pueblo mexicano —decía el artículo primero del mencionado decreto— a elecciones de diputados al

---

<sup>39</sup> Gabriel Ferrer Mendolea. Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917. pág. 35.

Congreso Constituyente, el que deberá renirse en la ciudad de Querétaro, y quedar instalado el primero de diciembre del corriente año.”

En los subsiguientes artículos del decreto se establecen los principios generales que normarían las elecciones correspondientes: el que éstas se realizaran en forma directa, “el domingo 22 del próximo octubre”; conforme a la base que arrojó el censo de 1910, “y la división territorial que se hizo para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1912”, calificando, el propio Congreso Constituyente, las elecciones de sus miembros, y resolviendo las dudas que hubiese sobre ellas; y sin que los diputados al mismo pudiesen ser molestados “por las opiniones que emitieren en el ejercicio de su cargo”, y para lo cual gozaban del respectivo fuero constitucional. Se establece, además, la forma de computar el quórum correspondiente, así como la fórmula de protesta. En los artículos finales —del 11º al 15º— se insiste un tanto en que el cometido de la Asamblea Constituyente no es otro que reformar la Constitución, al grado de que en todos estos enunciados se habla, a cada paso, de la “Constitución reformada”; ya sea tratándose de presentar el proyecto correspondiente al momento de quedar aquélla instalada, que a la firma de ella al concluir las labores del Congreso; en el acto de protestar el cumplimiento “leal y patriótico” de la misma, cuanto al tiempo de ser ella publicada.