

CAPITULO XXXV

EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERETARO

148. Antecedentes

En marcado contraste con la frecuencia con la que las asambleas constituyentes se sucedieron entre nosotros durante la primera mitad del siglo pasado, el Congreso Constituyente de 1916-1917 no surgió sino hasta después de seis décadas de desaparecido el anterior de 1856-1857. Es lógico que así haya sido: la capacidad sobresaliente de los miembros que lo integraron; la calidad extraordinaria de los trabajos que realizó; los complejos problemas que abordó; y, sobre todo, la previsión que le caracterizó, y que proyectó en la Carta del '57, hubieron de dar lugar a esos sesenta años en que presidiera los destinos nacionales. La vida humana, empero, "no podía ser detenida con barreras de papel", y los sabios postulados de 1857 hubieron de ceder a las presiones revolucionarias del México de la segunda década del presente siglo. La filosofía libero-individualista que nutrió a la Carta del '57, y que privara en el mundo entero durante la pasada centuria, habría de ser trocada en un socio-liberalismo, derivado directamente de nuestro movimiento revolucionario, y destinado a informar, en consecuencia, la expresión jurídica del mismo: La Constitución de 1917.

"Sobre las ruinas de una Constitución liberal —ha dicho sobre este particular Jesús Romero Flores, diputado constituyente, que fuera, al Congreso que nos ocupa ¹²³—, muy

(123) Jesús Romero Flores. *Anales Históricos de la Revolución Mexicana*, tomo II, pág. 59.

JORGE SAYEG HELÚ

estimada tanto por la respetabilidad de sus autores, como por su tiempo y por el papel trascendental que le tocó desempeñar en su momento histórico, debería levantarse ahora una Constitución de espíritu socialista,¹²⁴ en consonancia con las urgentes necesidades de la época”.

Pese a sus indudables excelencias, pero que resultaban ya un tanto obsoletas frente a los imperativos revolucionarios, efectivamente, la Ley fundamental de 1857 habría de mostrarse incapaz de responder y dar base jurídica a los logros y a las conquistas que la Revolución Mexicana venía trayendo consigo. La propia legislación social anunciada en el artículo segundo de las Adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, y con la que el movimiento constitucionalista hubo de coronar su actuación revolucionaria, excepción sea hecha de la jornada constituyente que nos ocupa, estaba muy lejos de encontrar en la Carta del '57, el fundamento constitucional capaz de darle la formal validez necesaria:

“...estas leyes —dice el mismo Romero Flores¹²⁵ a propósito de las que llegó a expedir el Primer Jefe desde Veracruz—, buenas durante el período preconstitucionalista mientras el pueblo con las armas en la mano las hiciera respetar y cumplir, no eran tal vez aplicables al restablecer 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 derechos de las masas humanas al decantado respeto individualista de los liberales del siglo pasado”.

Iniciaban estas leyes, entre las que destaca la del 6 de enero de 1915 en materia agraria, ciertamente, la transformación jurídica del país; se trataba no únicamente de consolidar las conquistas de la Re-

(124) Nos parece, sin embargo, que es radicalizar demasiado la ideología que informó a nuestra Carta del '17, el calificarla de socialista; pues como habremos de ver en su oportunidad, hubo de colocarse aquélla en un justo medio; y tratando de conciliar intereses individuales con reclamos sociales, que nos permiten hablar del carácter mixto de la doctrina de la Revolución Mexicana, nos obliga a adjetivarla, más bien, como (de contenido) socio-liberal.

(125) Jesús Romero Flores, ob. cit., pág. 59.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

volución, sino que “había llegado el momento de acoplar —como bien lo señala Octavio A. Hernández¹²⁶— 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,¹²⁷ 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...”

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 artículo¹²⁸ de aquella Carta fundamental:

(126) Octavio A. Hernández: *La lucha del pueblo mexicano por sus Derechos Constitucionales*, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo I, pág. 287.

(127) Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*.

(128) Rezaba así el citado artículo 127: “La presente constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”. Es decir, para realizar las reformas conforme al texto de '57 hubiera sido necesario “convocar a elecciones generales y, una vez constituidos los tres poderes, presentar el Ejecutivo al Congreso de la Unión, uno por uno, los proyectos de reformas para que, aprobados por el Congreso, fuesen enviados a las legislaturas de los Estados, y hasta que la mayoría de éstas hubiesen dado su aquiescencia podrían considerarse como reformas constitucionales. Como era fácilmente previsible, este sistema era inaceptable, si se quería de verdad y sinceramente realizar tales reformas”.

JORGE SAYEG HELÚ

“El señor Carranza y sus colaboradores sabían perfectamente, como lo había comprendido yo en Durango —continúa Rouaix— que estas modificaciones radicales que necesitaba nuestra legislación, no podían ser aplicadas por un gobierno al restablecerse el orden constitucional, porque estarían en pugna con los principios básicos de la Constitución de 1857 que garantizaba el derecho de propiedad sin limitaciones ni taxativas, lo mismo que garantizaba otros derechos y otros principios que era indispensable remover para dar paso al porvenir, puesto que modificaciones de esta índole que tenían que trastornar la organización política y económica del país, no podían decretarse por los congresos ordinarios, que estarían sujetos a los trámites que prescribia la misma Constitución para la reforma de sus artículos . . .”

Hubo de optarse, entonces, por la ineludible convocatoria a un congreso extraordinario que tuviera el carácter de constituyente, 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 Carta del '57, como que fue el emblema que empuñó el gran Juárez para salvar y consolidar nuestra nacionalidad, 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, “única manera franca y viril —llegaría a apuntar Palavicini¹²⁹— de asumir la responsabilidad política de una revolución social”. Y sería precisamente, el propio Palavicini, quien habría de encargarse de llevar a cabo una intensa campaña a fin de concientizar a la opinión pública de la imperiosa necesidad de convocar a un nuevo Constituyente:

“El título de primer jefe del Ejército Constitucionalista, el nombre “constitucionalista” del Ejército y el argumento legal invocado por el Gobernador de Coahuila para levantarse en armas contra el usurpador, estaban basados en la Constitución de 1857. Sin embargo, el señor Carranza estaba convencido de que la única fórmula salvadora era convocar

(129) Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, pág. 20.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

a una nueva Constitución y se ofreció para asumir la responsabilidad personal de esa propaganda y, al efecto, contando con la aprobación tácita del Primer Jefe, inició en el periódico “El Pueblo”, órgano oficioso del gobierno, la publicación de una serie de artículos sobre “Un Nuevo Congreso Constituyente.”¹³⁰

Mas aunque no sería sino hasta este preciso momento cuando se tomara la decisión de convocar a un nuevo Constituyente que, atendiendo, fundamentalmente, a las consideraciones que hemos procurado dejar señaladas líneas arriba, se encargara de hacer cristalizar jurídicamente las conquistas revolucionarias, la necesidad de hacerlo así habría de venir cuajando a medida que el propio ímpetu revolucionario iba derribando barreras y se apartaba un tanto del cauce que pretendía contenerlo:

“La idea de un Congreso Constituyente destinado a fijar los principios de la Revolución —ha dicho a este respecto Hilario Medina,¹³¹ uno de los propios diputados constituyentes—, no aparece en ninguno de los primeros documentos de la era que se inicia en marzo de 1913, pero no es una improvisación ni un hallazgo; va dibujándose poco a poco, se puede decir que se forma a medida que avanza la lucha y se precisan los objetivos de ésta; brota al contacto de las corrientes políticas y sociales que la misma lucha va descubriendo y se plantea claramente cuando se siente la necesidad de dejar aseguradas las conquistas de la revolución, dándole el sello incontrastable de la categoría constitucional”.

Las modificaciones esenciales que reclamaban las viejas estructuras serían, en efecto, las consideraciones fundamentales que llevaran a convocar a un nuevo constituyente encargado, por ende, de realizar los cambios necesarios a fin de garantizar la existencia más digna y justiciera que ambicionaba el pueblo mexicano. Durante la lucha había venido éste concretando las aspiraciones que habrían de plantear

(130) Félix F. Palavicini, ob. cit., pág. 20.

(131) Hilario Medina. *Introducción al Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*; pág. 7.

JORGE SAYEG HELÚ

a Carranza “en toda su amplitud y belleza —como tan elegantemente refiere Mario de la Cueva¹³²—, el problema de la legitimidad de una Revolución realizada por el pueblo en ejercicio de su soberanía”.

Se presentaba nuevamente, como sesenta años atrás, 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:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Ante esta consideración principal, y no obstante haber sido propósito general de la Revolución Mexicana dar real vigencia a los postulados fundamentales de la Carta de 1857, que no en vano hubo de llegar a abanderar, aún, la segunda etapa de una lucha que, a través del Plan de San Luis, del de Texcoco, del de Ayala, del de Santa Rosa, del de la Empacadora y del de Guadalupe adicionado,¹³³ sin embargo, habría de modelar, para la patria, una nueva estructura constitucional, perfilada ya en Hermosillo, en Matamoros y en Torreón,¹³⁴ fundamentalmente, indefectible era ya la expedición del decreto de 14 de septiembre de 1916, que reformó las Adiciones al Plan de Guadalupe, y en el cual el ilustre Varón de Cuatro Ciénelas, 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 hon-

(132) Mario de la Cueva: *La Constitución Política en México: Cincuenta Años de Revolución*, tomo III, pág. 28.

(133) Supra Núm. 136.

(134) Supra números 142 y 145.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

radez 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 aquellas 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 aquél, 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

JORGE SAYEG HELÚ

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 imperiosamente 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 impidan 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 aquélla, ni para evitar que éste se consolide, llevando a puro y debido efecto el programa por que 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.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

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 exprese 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 reclaman-

JORGE SAYEG HELÚ

do 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”.

A este momento, sin embargo, asaltaban a Carranza reflexiones suscitadas por el orden constitucional del '57; mas el hecho de que éste 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 Carta 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 —¿intuía?— que el poder constituyente del pueblo no podía ser constreñido en forma alguna; ni, aun, 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, consiguientemente, podía también ejercer su facultad constituyente mediante otros procedimientos.

“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,

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

implantada por la interrupción de la observancia de la Constitución de 1824; puesta en vigor con el acta de reformas de 18 de mayo de 1847; y como nadie ha puesto en duda la legalidad del Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, ni mucho menos puesto en duda la legitimidad de ésta no obstante que para expedirla no se siguieron las reglas que la Constitución de 1824 fijaba para su reforma, no se explicaría ahora que por igual causa se objetara la legalidad de un nuevo Congreso Constituyente y la legitimidad de su obra.

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 desconfiada la opinión pública, a la que tratarán de mover 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 reprobables 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 hue-

JORGE SAYEG HELÚ

cos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu original y democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas".

149. Convocatoria

"Por todo lo expuesto —resolvía, entre otras cosas, el documento que comentamos—, 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 empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista".

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

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 hacia 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 cumplieran en todos los casos. Sobre este particular baste citar el caso del diputado constituyente Juan de Dios Bojórquez, quien bajo el pseudónimo 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 pública¹³⁵— se emplearan ya las palabras “CONSTITUCIÓN Y REFORMAS”, al lado de la fecha y las firmas que los calzan: y es que la preocupación por

(135) “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*”.

JORGE SAYEG HELÚ

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 se expedieren 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 mundo, y que mucho honra a Carranza, toda vez que lo coloca a la altura de unas circunstancias históricas que solamente se hacen enteramente comprensibles a la luz del patriotismo sin límites que le inflamaba. “Muchos políticos dudaban —en efecto, y como bien lo apunta Ferrer¹³⁶—, 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

(136) Gabriel Ferrer Mendiolea. *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, pág. 35.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Congreso Constituyente, el que deberá reunirse 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 en 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.

No podemos resistir, llegados a este punto, al impulso de tratar de caracterizar, con base precisamente en todos los elementos hasta aquí referidos, al Congreso Constituyente de 1916-1917, y para lo cual habremos de partir de la obligada comparación entre éste y el que le antecedió sesenta años por delante: el de 1856-1857.

Fue el Constituyente de Querétaro, el noveno que registra nuestra historia; pues no podemos dejar de tomar en cuenta, como el primero en la vida política de México, al que en Chilpancingo sesionó desde 1813, por más que lo hubiera hecho cuando todavía luchábamos por nuestra independencia, toda vez que llegó, aún, a expedir la Carta de Apatzingán. De esta suerte, el primero del México independiente: el que fue convocado por Iturbide en el año de 1822, y que a la postre no haría sino convocar a uno nuevo, en el año de 1823, encargado de elaborar el Acta Constitutiva y la Constitución de 4 de octubre de 1824,

JORGE SAYEG HELÚ

no fueron, en rigor, sino el segundo y el tercero, respectivamente. El cuarto, el quinto y el sexto, corresponden a los que en 1835, 1842 y 1843 fueron convocados a fin de expedir las siete leyes centralistas, el primero mencionado; los sendos proyectos de Constitución, que no pasarían de ser eso: simples proyectos, el referido en segundo término, y las infortunadas “Bases Orgánicas”, el citado en tercer lugar. El séptimo Congreso Constituyente de nuestra historia fue el que dio a luz el Acta de Reformas de 1847; y el octavo, en fin, fue el famoso de 1856-1857: “El Congreso del Siglo”, que se encargó de elaborar la Carta Constitucional de 1857.

No tenía más límite el Congreso Constituyente de 1856-1857 que el de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular; así lo prevenía el Plan de Ayutla conforme al cual fue convocado, y a este respecto contrasta un tanto con la limitación impuesta al de 1916-1917 en el sentido de ocuparse de discutir, modificar, y aprobar, en su caso, el Proyecto de Constitución Reformada; pues si en 1856, no sólo se pensó en volver a la Constitución de 1824, sino que se estuvo a punto de ello,¹³⁷ ante la presión moderada de los diputados que integraban dicha asamblea constituyente; y si ya había logrado imponerse, ahora, la idea de que un congreso constituyente se ocupase del examen jurídico de los logros revolucionarios, para los que hubo de estimarse insuficiente la actuación de un congreso ordinario, todavía no llegaba a madurar del todo la idea de que en lugar de reformar simplemente la Carta de 1857, llegase a expedirse una nueva Constitución. Este sería, en efecto, el pensamiento que privara durante los propios preliminares de esa novena asamblea constituyente de nuestra historia, y no sería sino hasta bien engrascada ésta en su labor, cuando habría de llegar al convencimiento de que por encima de estar reformando tan sólo nuestra antigua Ley Fundamental, se estaba elaborando la nueva Constitución destinada a presidir los más grandes avances de nuestro pueblo, no obstante haberse impuesto a dicho Congreso, la obligación de desempeñar su cometido en un lapso de dos meses.

¡He aquí otro de los caracteres distintivos del Constituyente de 1916 que en mucho lo diferencia del de 1856!; mientras que este últi-

(137) Supra Núm. 83.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

mo dispuso de un año para cumplir su encargo, el primero mencionado tuvo dos meses para hacerlo. Es necesario tomar en cuenta, sin embargo, tal y como nos lo hace notar uno de los más distinguidos constituyentes de 1916-1917: Hilario Medina,¹³⁸ y en desdoro de la extraordinaria actuación del Congreso que diera a luz la Constitución de 1857, que el de Querétaro que habría de sucederle en seis décadas, no solamente trabajaría, precisamente, sobre la propia Carta del '57, sino que habría de sesionar continuamente mañana y tarde, sin descontar la sesión permanente que duró tres días completos.

A este respecto, —y equiparando la actuación de ambos constituyentes—, dice el propio Hilario Medina, en el estudio de referencia:

“El primero —aludiendo al Congreso de 1856-1857— celebró 229 sesiones hasta el 5 de febrero en que se firmó y juró la Constitución. El segundo —el de 1916-1917— celebró 66 sesiones; la última se declaró permanente y duró los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

El primero se instaló el 18 de febrero, integró su Comisión de Constitución el 22 en que se nombraron dos suplentes; la cual tuvo que formular proyecto al que se dio lectura el 16 de junio, es decir, a casi 4 meses de instalado y la discusión en lo general comenzó el 4 de julio y se prolongó hasta el 8 de agosto en que se votó en lo general. De esta fecha, al 5 de febrero, transcurrieron 5 meses 27 días.

La sesión del 16 de junio en que se dio lectura al proyecto de Constitución, fue la 77 y entre ésta y la 209 en que concluyó lo relativo a Constitución, hubo 132 sesiones, pero hay que advertir que muchas fueron dedicadas al examen de los actos del gobierno de Santa Anna, otras a la crítica del gobierno interino, además de las que se dedicaron a Gran Jurado y sesiones secretas; pues aun formalizada la discusión en lo particular, se interrumpía con frecuencia para ocuparse de otros asuntos, como pasó con el restablecimiento de la

(138) Hilario Medina: *Introducción al Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*; pág. 17.

JORGE SAYEG HELÚ

Constitución de 1824, la Ley Juárez, la Ley Lerdo, la Compañía de Jesús, el Estatuto Lafragua, etc. En 39 veces no hubo sesión por falta de número.

El Congreso de 1916 trabajó continuamente mañana y tarde, salvo pocas excepciones; del 21 en que se reunió, al 30 de noviembre en que se declaró legítimamente instalado, se ocupó de la revisión de credenciales en once juntas preparatorias y posteriormente hubo todavía varias sesiones de Colegio Electoral al mismo tiempo que las ordinarias. Del 1º de diciembre de 1916 al 31 de enero de 1917, fecha en que se clausuró el Congreso, dedicó 6 sesiones al Reglamento y 60 al estudio del proyecto, de las iniciativas, en una palabra, de la Constitución.

El Congreso pudo dar cima a su obra en el corto plazo de dos meses, merced a un trabajo continuo, sesiones mañana y tarde, sesiones que se prolongaban hasta horas avanzadas de la noche y al final una sesión permanente de tres días; trabajó sobre un Proyecto de Reformas a la Constitución, con lo que se ahorró no menos de cuatro meses que fue el tiempo que el anterior tardó para formular su proyecto y dos terceras partes de su actuación fueron posibles merced a una segunda Comisión de Constitución. Su trabajo efectivo es igual al del Primer Congreso, porque en 66 sesiones continuas e ininterrumpidas logró el mismo resultado que el anterior en 132, descartados los asuntos no pertenecientes a la Constitución”.

150. Integración

El aspecto, sin embargo, que mayormente nos ha atraído al equiparar ambos congresos es, quizás, el relativo a la crónica de los mismos. Ni Félix F. Palavicini, ni Djed Bórquez —Juan de Dios Bojórquez—, que fueron los más notables cronistas de este noveno constituyente de nuestra historia, nos parecen haber alcanzado nunca la excelencia que nos produjeron las crónicas y la extraordinaria historia que, sobre el Constituyente de 1856-1857, nos legara Francisco Zarco.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

Todos ellos formaron parte, en calidad de diputados constituyentes, de las respectivas asambleas sobre las que reseñaron para la posteridad; pero sin desestimar, ni mucho menos, la actuación de los cronistas del constituyente queretano que nos ocupa, juzgamos que la de Zarco —no sólo como cronista, sino, aun, como legislador—, fue de tal suerte, que mucho habría de exigir a quienes le sucederían sesenta años después, para lograr siquiera igualar a la que él desarrolló. Y creemos que no fue tan sólo la espléndida lucidez de sus facultades, la que habría de darle esta ventaja que nos permitimos considerar, sino el hecho, además, de haber representado, en aquel Congreso, la postura más radical del mismo; lo que nunca podrá ser atribuido a Bojórquez, ni mucho menos a Palavicini, quienes habrían de mantenerse en la línea más moderada, dentro de la avanzada corriente revolucionaria que caracterizó, empero, al Congreso Constituyente que nos ocupa.

A diferencia del Congreso Constituyente de 1856-1857, que albergó en su seno a representantes de las más disímbolas tendencias políticas, el de 1916-1917 en efecto, habría de significarse por la unicidad de la ideología revolucionaria que privó en él. No procede, pues, hablar ya de reaccionarios ni de conservadores, como se hace a propósito de la asamblea constituyente de mediados del siglo XIX; en el que labrara durante la segunda década del siglo XX, “... todos los diputados ambicionaban ir de frente, siempre adelante, arrollando obstáculos”.

“Todas las constituciones —se ha dicho— están hechas por los partidos triunfantes”, y no iba a ser la nuestra de 1917 una excepción a la regla, máxime que, como ya hemos apuntado,¹³⁹ el no haber “ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”, era uno de los requisitos fundamentales para ser electo diputado al Congreso Constituyente de Querétaro. No obstante, habrían de irse perfilando, en él, tres diferentes grupos: el de los jacobinos, que giraban en torno al “fogoso” Obregón, y que han sido calificados como “las izquierdas”. “Las derechas”, que rodeaban al reposado don Venustiano, se hallaban representadas principalmente por el grupo de diputados ex-renovadores: Palavicini, Natividad Macías, Cravioto, Luis Manuel Rojas, Gerzayn Ugarte. Una tercera categoría, intermedia, “... formó la mayo-

(139) Supra Núm. 149.

JORGE SAYEG HELÚ

ría equilibradora (entre) los extremos...”, y a ella pertenecieron, entre otros muchos: Medina, Colunga, Lizardi, Bojórquez y Rouaix.

No fue tan fácil como parece, pues, la integración del Congreso Constituyente que habría de dar a luz nuestra vigente Carta Magna; los diputados ex-renovadores fueron tachados de haber servido en el gobierno de Huerta:

“...el general Obregón envió al Congreso Constituyente, a punto de integrarse... un mensaje manifestando que los presuntos diputados que hubieran formado parte de la XXVI Legislatura, o sea del llamado grupo renovador, no deberían ser admitidos a causa de que habían servido a la usurpación de Huerta”; ¹⁴⁰

sería necesaria una comunicación de Carranza en el sentido de que:

“como sus servicios me serían menos útiles en las operaciones militares (dichos diputados de la XXVI Legislatura, habrían de...), continuar(an) en sus puestos; organizar(an) la oposición contra Huerta, procurar(an) que no se aprobase el empréstito que trataba de conseguir y estorbar(le) en cuanto fuera posible...”, ¹⁴¹

para calmar el recelo de los renovadores, disuadir un tanto las exigencias que sobre ello se impusieran, y tratar de contrarrestar la serie de intrigas que se habían urdido en contra de los “incondicionales” del señor Carranza —según nos relata el propio Palavicini ¹⁴²—, a fin de integrar debidamente la asamblea queretana.

Hubo otros varios diputados constituyentes, que se independizaron un tanto en este sentido; entre ellos hemos de citar a Manuel Aguirre Berlanga, a Hilario Medina y a Pastor Rouaix; a este último sobre

(140) Félix F. Palavicini: *Historia de la Constitución de 1917*, pág. 59.

(141) Ibidem.

(142) “La obligación del Secretario de Gobernación —nos refiere textualmente— era haber contribuido a una integración del congreso con hombres preparados, con valores efectivos de la intelectualidad revolucionaria e inspirar en éstos un sentimiento de solidaridad con las reformas sociales proyectadas. En cambio, el licenciado Jesús Acuña procedió en forma diametralmente opuesta. El hecho había sido observado por todos durante el período electoral y fue denun-

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

todo, que pese a ser íntimo colaborador de Carranza y su gran amigo y admirador, en el seno del constituyente se apartó un tanto del grupo moderado que parecía representar a aquél; no comulgó tampoco con el radicalismo de Múgica, de Jara o de Manjarrez; se colocó entre ambas posiciones, pues como él mismo dice, "...al llegar al

ciado en el Congreso. Hasta entonces no podía exhibirse ninguna prueba fehaciente de la desleal conducta del Secretario de Gobernación. Ahora, cuando se tiene a la vista la memoria de la Secretaría de Gobernación firmada por el señor Acuña, para presentarla ante el Soberano Congreso Constituyente, y que se publicó con fecha 31 de enero de 1917, pero que no fue conocida de nadie sino mucho tiempo después, ya que nunca llegó al Congreso, se lee en ese documento textualmente lo que sigue:

'Debo confesar honradamente que estorbé en todas las formas LICITAS, compatibles con mi posición oficial, el que esos individuos (Félix F. Palavicini, José Natividad Macías y otros) señalados como traficantes de la política por la opinión revolucionaria, alcanzasen la honrosa investidura de representantes del pueblo en el Congreso Constituyente'.

Esta declaración condena, en forma inapelable, al licenciado Acuña. Un Secretario de Estado, bajo el régimen presidencial, más aún, bajo una dictadura preconstitucional, como era la del Primer Jefe, no estaba autorizado para obrar por cuenta propia, cualesquiera que fueran sus ideas personales pues lo honrado, lo leal, era que si estaba en desacuerdo con el jefe del Gobierno, su deber era haber renunciado y no utilizar un puesto de confianza y de responsabilidad para combatir a las personas cuya colaboración requería y necesitaba el señor Carranza, en el seno del Congreso Constituyente. Precisamente los señores Palavicini, Macías y Cravioto, en la Secretaría de Instrucción Pública, habían estudiado los proyectos de reformas y los señores José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, habían redactado, bajo la inspiración del Primer Jefe, el proyecto de Constitución. El señor Acuña, para la campaña electoral, no podía intervenir políticamente, sino obedeciendo las orientaciones de su jefe; no hacerlo, era cometer un acto de traición. Si la obra de Acuña no triunfó fue debido a su ineptitud, los procedimientos empleados por él carecieron de tacto, de habilidad y de experiencia. El señor Acuña, elevado a tan altos puestos por el favor del señor Carranza, se deslumbró y tuvo el vértigo de las alturas, creyó que porque estaba alto lo era en efecto, no se daba cuenta de que nadie había sido antes y que nadie sería después, cuando perdiése la protección, el favor, el generoso apoyo del Primer Jefe. ¡Y así sucedió!

A los presuntos diputados, que se presentaron en la Secretaría de Gobernación para recoger el importe de sus viáticos y pasajes para trasladarse a Querétaro el licenciado Acuña les recomendó, especialmente, votar contra las credenciales de los renovadores, en particular de los ya mencionados. Mandó imprimir hojas sueltas denigrantes y calumniosas contra esos diputados y comisionó a empleados de su Secretaría para distribuirlas en el Congreso. Contrató y expensó con opulencia al licenciado Rafael Martínez de Escobar, joven lleno de ambiciones y ansioso de llegar pronto, para encargarse de los discursos contra los renovadores. A esto llama el señor licenciado Acuña: "formas lícitas" para combatir a los amigos del señor Carranza que iban a Querétaro para apoyarlo y servirlo. Y no tenía ni siquiera el pretexto de que estos señores ocuparan puestos ventajosos en la administración. El señor Palavicini era director de un diario independiente: "El Universal"; el licenciado Macías era Rector de la Universidad y don Alfonso Cravioto era subsecretario de Instrucción Pública, es decir, de una entidad oficial que el proyecto de Constitución, precisamente, hacia desaparecer.

JORGE SAYEG HELÚ

Congreso se consideró como un representante del pueblo cuyo servicio estaba por encima de compromisos sociales o políticos”.

Muy notoria es, a este respecto, la parcialidad que manifiestan, a través de sus respectivas crónicas, Palavicini y Bojórquez. Relevantes diputados constituyentes, ambos, no pudieron dejar de defender sus particulares posiciones, ni de atacar las contrarias; ya que cada uno de ellos hubo de representar a alguna de las dos tendencias aparentemente divergentes que se perfilaron en el Congreso. Y decimos: aparentemente, porque tan injusta fue la llamada “ala” radical del Congreso al referirse al moderatismo de los renovadores, cuanto éstos al aludir al jacobinismo de aquélla. Ni Francisco J. Múgica, ni Heriberto Jara —para no citar sino a las cabezas— llegaron a apartarse de Carranza, ni José Natividad Macías hubo de evidenciar un distanciamiento de las medidas progresistas y, aun, radicales, que adoptó el Congreso Constituyente. Por el contrario, Múgica mismo refiere que si la Comisión de Constitución que él encabezó ha sido ruda en varios casos —como llegó a imputársele— al dictaminar sobre el proyecto de Carranza,

“...lo ha hecho porque vio, porque sintió que no estaba allí, en ese proyecto, todo el radicalismo que necesita la Constitución para salvar al país...”;

a lo que Jara, por su parte, agregaría años después:

“Cuando circuló insistentemente la conseja de que los radicales, a quienes se nos llamó jacobinos, obrábamos a impulsos de Obregón, cuando propusimos alguna reforma al proyecto del Primer Jefe, Múgica y yo le aclaramos que nadie estaba administrando nuestro cerebro, y que obrábamos por nuestra propia convicción, a lo que nos contestó textualmente: “Yo envié mi proyecto al Congreso para que se discuta con toda libertad y se apruebe y desapruebe lo que se crea conveniente; porque al fin, ustedes y yo seremos los responsables ante la Nación y ante la Historia de lo bueno o malo que ahí resulte”.

Muy reveladoras a este respecto son, además, las siguientes palabras de Esteban Baca Calderón:

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

“Nosotros no vinimos a disputar, aquí, puesto de ninguna naturaleza. Nosotros queremos, simplemente, que se discuta esta Constitución con independencia de criterio, que no consideremos este proyecto como infalible...”

Por lo que toca a los diputados ex-renovadores, hasta paradójico resulta comprobar —a la luz de los ataques jacobinos, que no los tildaban sino de “incondicionales”— que uno de los dos preceptos más avanzados de la Carta: el 123, se haya elaborado al amparo del proyecto que sobre legislación del trabajo emprendiera José Natividad Macías, con base en los estudios que se habían realizado ya desde Veracruz.¹⁴³

Poco más de doscientos diputados propietarios, formaron las treinta diputaciones que integraron al Congreso Constituyente queretano; otro tanto puede decirse de los diputados suplentes, varios de los cuales hubieron de figurar relevantemente, como es el caso de Juan de Dios Bojórquez, que ocupó el lugar de un propietario ausente, por el cuarto distrito del Estado de Sonora con cabecera en Villa de Altar. No todos ellos, sin embargo, hubieron de evidenciar el patriotismo a toda prueba que si mostraron otros muchos: Múgica, Jara, Palavicini, Rouaix, Colunga, Recio, Medina, Manjarrez, Lizardi, Monzón, Cravioto, Macías, Rojas, Bojórquez, Román, Martínez de Escobar, Baca Calderón, Navarro, De los Santos, Cepeda, Truchuelo, Rafael Martínez, Gracidas, Victoria, Cano, Von Versen, Aguilar, Terrones, López Lira, Ugarte, Martí, Machorro y Narváez, Pastrana Jaimes, Ramos Praslow, y algunos más que se nos escapan, y que hubieron de trabajar muy intensamente a fin de hacer posible que la referida Asamblea Constituyente cumpliera cabalmente con su cometido. Abogados, ingenieros, profesores y periodistas destacados concurrieron, así, con obreros, agricultores, mineros y ferrocarrileros¹⁴⁴ a la integración de un constituyente al que por ello mismo, tal vez, sus enemigos de aquel entonces llegaron a tachar de ignorante y bárbaro,

(143) “Así pues —afirma Palavicini, exagerando un tanto su conclusión—, si acaso hubo derechas e izquierdas en el Constituyente de Querétaro, de ninguna manera estas designaciones pueden relacionarse con el progreso social, pues, en este caso, fueron los renovadores la más avanzada izquierda del Congreso”.

(144) Recordamos en particular al sastre Cosme Dávila, al minero Dionisio Zavala y al linotipista Carlos Gracidas.

JORGE SAYEG HELÚ

haciéndolo contrastar absolutamente con la cultura y el refinamiento que caracterizaron al constituyente reformista de mediados del siglo XIX. Hoy, por fortuna, parecen todos estar de acuerdo ya, en que esta heterogénea composición del constituyente que nos ocupa, que dio cabida en él a, prácticamente, todas nuestras clases sociales, fue la clave fundamental de su éxito.

Otro de los rasgos distintivos del Congreso del '17, que bien nos permite diferenciarlo del de '57, y que denota una de las características fundamentales que concurrieron a su integración, fue su obvia composición militarista:

“...un sesenta por ciento cuando menos de los diputados constituyentes pertenecían a la clase militar, habiendo tomado materialmente las armas en la Revolución constitucionalista...”;

no es difícil que todo ello haya influido, en no escasa medida, en el hecho de que México, en el año de 1917, se hubiese atrevido a dar el gran paso que significó el dictar la primera Constitución político-social del mundo; pues los militares no sólo fueron mayoría, sino que se convirtieron en los portadores de las ideas más avanzadas, progresistas y radicales que manejara la asamblea queretana; y si no reunían las dotes académicas de los renovadores, por ejemplo, sí llegaron a suplir esta deficiencia no sólo con la fuerza de su número, sino “con un ambiente político caldeado que favorecía su extremismo ideológico —comenta Octavio A. Hernández¹⁴⁵— y con agresividad que se dio en llamar jacobina...”.

El día 20 de noviembre del propio año de 1916, sexto aniversario del inicio de la Revolución Mexicana, y tal parece que queriendo recordarla, dieron comienzo las sesiones preliminares en la Academia de Bellas Artes de Querétaro; “antigua capilla, recién pintada de blanco”, a la que —refiere el diputado-cronista¹⁴⁶— “fuimos llegando...

(145) Octavio A. Hernández: *La lucha del pueblo mexicano en sus derechos constitucionales*, pág. 291.

(146) Djed Bórquez (Juan de Dios Bojórquez), *Crónica del Constituyente*, pág. 115.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

tímidos y reservados". Por falta de quórum, sin embargo, no fue sino hasta el día 21 que se inauguraron los trabajos de la asamblea Constituyente de 1916-1917, cuando, como feliz augurio del espíritu que presidiría dichos trabajos, una comisión de trabajadores queretanos, encabezados por Rafael Jiménez, se presentara ante el constituyente para expresarle, entre otras cosas:

"Los trabajadores de las fábricas y talleres, que todo el día están agotando sus energías en las tareas diarias, ya sea en los telares o en la fragua y que a pesar de eso, mientras sus manos están entretenidas en manufacturar los artículos que más tarde vendrán a servir de comodidad... piensan también en las aflicciones de la patria... Estos que estamos aquí somos los representantes de todo el pueblo queretano, que vienen a decir a ustedes que esperan que la Constitución sea verdadera, real, efectiva, liberal y fundada sobre bases incombustibles, a fin de que mejore un tanto la condición económica, política y social del pueblo mexicano".

Muy significativas serían estas palabras; vendrían a acentuar un tanto el celo revolucionario de los constituyentes, quienes habrían de legislar, en consecuencia, partiendo de la base de que —como también les dijera la referida comisión—:

"...esta revolución... se hizo para regenerar al pueblo, para levantar a los menesterosos, para redimir a la raza indígena..."

La respuesta, a cargo de Aguirre Berlanga, no se hizo esperar:

"En estos momentos se labora intensamente por la reconstrucción nacional, por convertir las promesas de la revolución en instituciones sociales que han de borrar tantos errores y han de encauzar las energías patrias por un sendero de progreso, de armonía y de paz".

Se había nombrado ya la mesa directiva del colegio electoral pues conforme al artículo 6º del decreto convocatorio, el propio Congreso

JORGE SAYEG HELÚ

Constituyente habría de calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiere sobre ellas.¹⁴⁷

La mesa directiva para el Colegio Electoral del Congreso Constituyente de 1916-1917, quedó integrada, pues, de la siguiente manera: Presidente: Manuel Amaya; vicepresidentes: Heriberto Jara e Ignacio L. Pesqueira; secretarios: Rafael Martínez de Escobar, Luis Ilizaliturri, Hilario Medina y Alberto M. González. Tocaría a ellos, pues, examinar las credenciales de los presuntos diputados, y dictaminar en consecuencia:

“Se votan en globo los dictámenes de las credenciales no objetadas —nos refiere Bórquez sobre el particular¹⁴⁸—. Los que van a ser discutidos se reservan. En estos casos habrá lucha. Ya está el primero; es Ezquerro, de Sinaloa. A Ezquerro se le echan encima los renovadores porque sirvió unos días a la Convención. No se acuerdan —no pueden acordarse— de que Carlos M. Ezquerro, con su numerosa familia, acompañó al Primer Jefe desde Sonora hasta la capital, sufriendo mil privaciones. Pero el caso Ezquerro serviría para fijar posiciones. Uno de los renovadores que había cumplido mejor con su deber en 13 y 14, iba a sufrir los ataques de sus compañeros que se quedaron en México. Pero triunfó don Carlos y nosotros, los de las mayorías, aplaudimos con estruendo.

A punto estuvo de perderse la aprobación de la credencial de nuestro amigo Ezquerro, quien fue defendido lírica y fogosamente por Martínez Escobar y sesuda y contunden-

(147) La adopción del sistema de autocalificación de las elecciones responde entre nosotros, fundamentalmente, a una serie de consideraciones histórico-constitucionales, en las que impera el principio de autonomía del poder legislativo; máxime si éste no es tanto constitucional cuanto constituyente; pues ¿quién es, sino quienes representan directamente al pueblo se hallan mejor capacitados y encuentran mejores títulos legítimos para hacerlo?

Hay quien ha llegado a pensar, sin embargo, que la referida calificación debería hacerla un tribunal electoral expresamente creado al efecto; mas bajo este supuesto, ¿qué valor se daría a los diputados constituyentes?... El tribunal propuesto no vendría a ser, en suma, sino un poder supremo, semejante al funesto Supremo Poder Conservador de 1836: infalible, sobrehumano; que no respondería de sus operaciones “...más que Dios y a la opinión pública; y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones”.

(148) Djed Bórquez: *Crónica del Constituyente*, pág. 118.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

temente por el general Francisco J. Múgica. Sin la oratoria precisa de Múgica, quien demostró que eran mucho más culpables los renovadores aprobando la renuncia de Madero, que el señor Ezquerro al continuar en su cargo donde tenía responsabilidades fiscales, el viejo luchador de Sinaloa, Oficial Mayor de Hacienda en el gabinete mínimo de Carranza, hubiese salido del congreso . . .”

Efectivamente, los campos empiezan a deslindarse; mas como dijimos desde un principio; la inmensa mayoría de los diputados del Constituyente queretano no pueden calificarse sino de progresistas; unos más radicales que otros, es verdad; pero revolucionarios todos ellos. Mas dejemos la palabra al cronista nuevamente:

“Otra credencial que provocó discusiones acaloradas fue la del viejo periodista Heriberto Barrón, quien a la postre no fue admitido en el congreso. Tenía Barrón una historia larga, había escrito y actuado en demasía y aunque algunas cosas le resultaban derechas, la mayor parte le salían torcidas. Aun cuando los cargos que se hicieron a don Heriberto eran muy serios, hubo un momento en que pareció que iba a colarse en el congreso. Entonces surgió Monzón Luis G., profesor normalista oriundo de Cerritos, S.L.P., y aclimatado en el norte de Sonora. El primer discurso de Monzón fue corto y contundente: “Soy el representante de la región más viril del viril Estado de Sonora”, dijo al comenzar, y terminó la breve perorata con esta admonición: “Pido en nombre del pueblo que represento, que al que disolvió el primer club liberal de San Luis Potosí en 1901, se le repudie en esta Cámara y se rechace también su credencial”. La oratoria fulminante de Monzón impresionó a todos y por unanimidad de votos la asamblea rechazó aquella credencial. Barrón salió de la sala con la cabeza baja. Sólo se veía la reluciente calva, ancha y angulosa, avanzar hacia la puerta de salida”.

Al efecto, se habían nombrado dos comisiones revisoras de credenciales; una primera integrada por quince miembros, a fin de rendir los correspondientes dictámenes sobre la legitimidad de las cre-

JORGE SAYEG HELÚ

denciales de los presuntos diputados y para la cual hubieron resultado electos: Porfirio del Castillo, Daniel R. Cervera, Francisco J. Múgica, Luis T. Navarro, Crisóforo Rivera Cabrera, Fernando Castaños, Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes, Ernesto Meade Fierro, Antonio Ancona Albertos, Bruno Moreno, Guillermo Ordorica, Rafael Espeleta y Alfonso Cravioto. Para integrar la segunda comisión revisora se eligieron tres miembros: Ramón Castañeda, José María Rodríguez y Ernesto Perrusquía, a fin de examinar las credenciales de los quince presuntos diputados que integraron la primera comisión.

“Uno que se metió de contrabando al Constituyente —continúa comentándonos el Cronista¹⁴⁹— fue don Rubén Martí, quien desde un principio apoyó sus planes en los hombros del doctor José María Rodríguez, médico y amigo íntimo de don Venustiano. A pesar de que el mismo Martí confesó haber nacido en Cuba y de que pudo demostrarse que su ingreso a la revolución era muy reciente, la asamblea lo admitió, faltando así no solamente a lo que estipulaba la convocatoria al congreso, sino también a todos los precedentes. En su discurso, Martí declaró que había salido de su tierra, Cuba, a los ocho años; pero que amaba a México como a su patria. Martí entró al Constituyente con el apoyo de los renovadores. Halagaba mucho a Palavicini y fue defendido por Cravioto. Es hombre inteligente y dinámico. Entró a la Cámara no sin recibir un fuetazo, en esta frase del poeta hidalguense Rafael Vega Sánchez:

—Cuando se nace en Cuba y se apellida Martí, no se va a mendigar patria a otra parte.”

Bastante curioso, y altamente revelador de las dos tendencias fundamentales que habrían de informar la actuación del Constituyente, fue el caso de Félix F. Palavicini. Diputado ex renovador e “incondicional” de Carranza, Palavicini habría de ser presa del más encendido obregonismo, cuando desde la 7^a junta preparatoria, llevada a cabo la tarde del martes 28 de noviembre de 1916, trató de ser eliminado del Congreso, al ser impugnada su credencial, acusado de porfirista y

(149) Djed Bórquez: *Crónica del Constituyente*, pág. 123.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

huertista, y burdamente atacado por Martínez de Escobar, quien así de él se expresó:

“...si el señor Palavicini se parara sobre su inmoralidad, seguramente que alcanzaría el infinito, seguramente que llegaría más allá de las estrellas parpadeantes; pero es el caso que el señor Palavicini, políticamente, vive a raíz de tierra, vive a flor de fango”.

En su brillante defensa, Palavicini que terminó, al fin y al cabo, formando parte del Congreso, del que habría sido injusto excluirlo, toda vez que, en buena medida, se debía a él la realización del mismo, “...y era él mismo —como afirma Bórquez— uno de los hombres que iban a defender los puntos de vista de Carranza”, hubo de contestar a su atacante, sorprendiéndose de que:

“...después de una larga labor revolucionaria todavía encuentre uno en su camino a estos pobres gusanos que incapaces de volar porque no han pasado de ser crisálidas, no llegaron a mariposas ni pueden soñar nunca en tener las fuertes alas de los cóndores; se arrastran y pican”.

El argumento definitivo, empero, que arrojaría un resultado de 142 votos contra 6, en contra del dictamen que rechazaba la credencial de Palavicini, habría de darlo Cándido Aguilar cuando llegara a objetar a la Asamblea, la pérdida de tiempo en asuntos de esta índole, favoreciendo, así, a presiones extranjeras, interesadas en que no se elaborase la Constitución. Ello, seguramente, llegaría a apremiar a los diputados constituyentes, el dar principio ya a las labores fundamentales del Congreso que integraban. Así vemos cómo el dia 30 de noviembre, cuando se llevaban ya más de 180 credenciales aprobadas, se decidió, al fin, terminar la lucha de personalidades¹⁵⁰ y dar principio a la batalla constitucional, habiéndose acordado primeramente, en consecuencia, hacer la votación de mesa directiva, la que quedó integrada de la siguiente manera: Presidente, Luis Manuel Rojas;¹⁵¹

(150) El Colegio Electoral, empero, no terminó con ello sus funciones; seguiría celebrando sus juntas, aun después del lapso marcado por la ley, y no daría por terminadas sus funciones, sino hasta el 25 de enero de 1917: ¡Casi al mismo tiempo que el propio Congreso Constituyente!; lo que no dejó, nunca, de serle reclinado.

(151) Manuel Aguirre Berlanga le seguiría en orden de votación.

primer vicepresidente, Cándido Aguilar;¹⁵² segundo vicepresidente, Salvador González Torres;¹⁵³ primer secretario, Fernando Lizardi; segundo secretario, Ernesto Meade Fierro; tercer secretario, José M. Truchuelo; cuarto secretario, Antonio Ancona Albertos; primer prosecretario, Jesús López Lira; segundo prosecretario, Fernando Castaños; tercer prosecretario, Juan de Dios Bojórquez; cuarto prosecretario, Flavio A. Bórquez.

Y así, el mismo día 30 de noviembre de 1916, quedaba legítimamente constituido, conforme lo declarara el presidente Luis Manuel Rojas, “El Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, convocado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del poder Ejecutivo de la Unión, en decreto de 19 de septiembre ppdo...”

151. El proyecto de Carranza

Y al día siguiente —1º de diciembre de 1916¹⁵⁴— el propio Presidente del Congreso: Luis Manuel Rojas, declaraba abierto, en consecuencia, el único período de sesiones. Don Venustiano Carranza asistió a esta sesión de apertura, para entregar al Congreso su Proyecto de Constitución Reformada, acompañada de un trascendental mensaje, “...histórico por mil motivos —asienta Palavicini,¹⁵⁵ quien agrega— ... (que en él) el señor Carranza sustentaba el más liberal programa y solicitaba, de buena fe, la cooperación de los constituyentes para consolidar las reformas sociales, cuyas conquistas habían costado tanta sangre al pueblo mexicano”.

Ello es verdad; Carranza se hallaba animado de la mejor buena voluntad por consolidar las reformas sociales, y por lograrlo, pugnaba en su proyecto y en su mensaje; mas también es verdad, no

(152) Francisco J. Múgica le seguiría en orden de votación.

(153) Esteban B. Calderón le seguiría en orden de votación.

(154) “En el mismo recinto en que hoy resonaron las primeras palabras que inician la formación del Supremo Código que dará nueva organización política a la República —leemos en una de las primeras crónicas que en la columna *Reminiscencias históricas* hubiera de publicar a propósito del Congreso Constituyente de Querétaro, el periodista Eduardo Gómez Haro en *El Nacional*—, se oyeron el 14 de junio del '67 las frases que fueron resurgimiento para ésta, y losa sepulcral para los que trataron de hundirla para siempre”.

(155) F.F. Palavicini. *Historia de la Constitución de 1917*, pág. 144.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

obstante, que tanto el uno como el otro resultaron un tanto precarios y deficientes. Los diputados constituyentes, que no dejaron de mostrar su sorpresa y perplejidad ante la relativa pobreza de las nuevas disposiciones, llegaron a juzgar que el proyecto del Primer Jefe, que en realidad parece haber sido obra de José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, con la estrecha colaboración de Cravioto y de Palavicini, no respondía cabalmente a los reclamos de la Revolución, y se apresuraron a nombrar una primera comisión de constitución integrada por Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román,¹⁵⁶ que habría de comenzar a trabajar sobre un proyecto que devendría en nuestra Carta revolucionaria de 1917; revolucionarismo que, como bien lo apunta Octavio A. Hernández,¹⁵⁷ “le viene más que del movimiento político del que brotó, de su contenido, sistema, finalidades y expresión, que rompieron viejas amarras, acabaron con postulados inmovilizados por la tradición y revolucionaron auténticamente los principales conceptos constitucionales y políticos”.

En efecto, el proyecto de Carranza, del que no es remoto suponer que se haya inspirado un tanto en una especie de anteproyecto de Constitución que había sido elaborado por la Secretaría de Justicia en el mismo año de 1916,¹⁵⁸ resultó poco novedoso; presentaba, en términos generales, la misma estructura y muy frecuentemente, hasta el mismo contenido, de los preceptos de la Carta constitucional de 1857, apenas ligeramente modificados algunos de ellos; y es que hasta

(156) Esta Comisión, que no pudo ser nombrada sino hasta el 6 de diciembre, vendría a reemplazar, empero, a la que primeramente fue designada por la Mesa Directiva del propio Congreso, objetándosele el que tres de sus integrantes: J. Natividad Macías, Gerzayn Ugarte y Guillermo Ordorica, se hallaban íntimamente ligados al régimen de Carranza, y, en consecuencia, a su Proyecto de Constitución; por lo que no era difícil que el parecer de dicha Comisión coincidiera con el del mencionado Proyecto, y el contraste de ideas —como llegó a apuntarlo Hilario Medina— fuese a quedar suprimido.

(157) O.A. Hernández, *La lucha del pueblo mexicano por sus derechos constitucionales*, en *Derechos del Pueblo Mexicano*, pág. 295.

(158) Recordemos, a este respecto, que aun antes de convocar al nuevo Constituyente, la inquietud legalista de Carranza hubo de plasmarse en una serie de actividades legislativas (ver N° 147), entre las que hemos de destacar un anteproyecto de reformas constitucionales elaborado por la Secretaría de Justicia, y cuyo primer libro de actas —que apenas comprende hasta el artículo 58— pudo ser localizado en los archivos de la Cámara de Diputados, por ese notable y acucioso investigador que es el Dr. Antonio Martínez Báez, sin que hasta la fecha se haya podido localizar un segundo libro en el que continúe el articulado correspondiente. (*Derechos del Pueblo Mexicano*, tomo II, pág. 507).

JORGE SAYEG HELÚ

esos momentos, no era otra cosa, que un Proyecto de Constitución Reformada, preocupado —como rezaba Carranza en su “Mensaje”— por...

“las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observancia atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones, al amparo de las que deba y pueda la nación laborar últimamente por su prosperidad, encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho...”

Por lo que toca a las reformas sociales, propiamente dichas, las encerraba el Proyecto de Constitución que analizamos, “en fórmulas amplias, casi abstractas y reservaba su reglamentación efectiva a la ley secundaria”:

“El artículo 27 de la Constitución de 1857 —decía, asimismo, Carranza en su “Mensaje”— faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces, capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso.

Con estas reformas al artículo 27, con la que se consulta para el artículo 28 a fin de combatir eficazmente los monopolios y asegurar en todos los ramos de la actividad humana la libre concurrencia, la que es indispensable para asegurar la vida y el desarrollo de los pueblos, y con la facultad que en la reforma de la fracción 20 del artículo 72 se confiere al poder Legislativo federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones

JORGE SAYEG HELÚ

del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores; con la limitación del número de horas y trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y si tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender al cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia y para asegurar y mejorar su situación; con la ley del divorcio, que ha sido entusiastamente recibida por las diversas clases sociales como medio de fundar la familia sobre los vínculos del amor y no sobre las bases frágiles del interés y de la conveniencia del dinero; con las leyes que pronto se expedirán para establecer la familia sobre bases más racionales y más justas, que eleven a los consortes a la alta misión que la sociedad y la naturaleza ponen a su cargo, de propagar la especie y fundar la familia; con todas estas reformas, repito, espera fundadamente el gobierno de mi cargo que las instituciones políticas del país responderán satisfactoriamente a las necesidades sociales, y que esto, unido a que las garantías protectoras de la libertad individual serán un hecho efectivo y no meras promesas irrealizables, y que la división entre las diversas ramas del poder público tendrá realización inmediata, fundará la democracia mexicana, o sea el gobierno del pueblo de México por la cooperación espontánea, eficaz y consciente de todos los individuos que la forman, los que buscarán su bienestar en el reinado de la ley y en el imperio de la justicia, consiguiendo que ésta sea igual para todos los hombres, que defienda todos los intereses legítimos y que ampare a todas las aspiraciones nobles.”

Mucho confió Carranza en el acierto de los legisladores ordinarios, al pretender dejar a su cuidado el dictar las leyes reclamadas por el pueblo en los campos de batalla; por fortuna, empero, quienes acertaron, fueron los legisladores constituyentes, al haber dado el paso

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

decisivo, logrando romper aquel tabú que les impedía dar cabida dentro de la Constitución, a las fórmulas sociales que una depurada técnica constitucional les aconsejaba no incorporar a ella. Supieron coronar felizmente la obra de la Revolución Mexicana, y dar a México la gloria de haber sido el primer país de la tierra que pudo constitucionalizar los derechos sociales.

Es pertinente subrayar, sin embargo, que el Congreso Constituyente de 1916-1917, a diferencia del que le precedió con sesenta años de antelación, trabajó sobre un proyecto que él no hizo; se le dio ya hecho; y ésta fue, indudablemente, otra de las causas de que haya podido desempeñar su cometido en el corto lapso de dos meses. Aquella primera Comisión de Constitución, sin embargo, habría de resultar insuficiente —pese a su laboriosidad extraordinaria— para dictaminar, en tan corto periodo, sobre los ciento treinta y dos artículos que contenía el proyecto de Carranza, no obstante que gran parte de ellos se hallaban materialmente calcados de la Carta del '57;¹⁵⁹ por ello fue

(159) Recuérdese a este respecto que no se pretendía dictar una nueva constitución, sino reformar la ya existente; y aunque la tónica fue la tesis rabasista de acerba crítica al Código de mediados del siglo XIX:

“...los legisladores de 1857 —llegó a afirmar Carranza en su mensaje— se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”,

bien poco habría de ser —relativamente hablando— lo que el referido proyecto modificó del texto del '57. “Las más notorias reformas que contenía tan mencionado proyecto —nos señala con particular erudición Jorge Carpizo (*La Constitución Mexicana de 1917*, págs. 88 y ss.)— eran:

La sección primera del título primero, en lugar de llamarse “De los derechos del hombre”, se tituló “De las garantías individuales”.

En el artículo 1º la tesis: es la Constitución quien señala las garantías individuales, que son producto de la voluntad del pueblo, pero inspirado éste en la idea del Derecho Natural.

En el artículo 3º la laicización de la enseñanza en las escuelas oficiales, siendo gratuita la enseñanza primaria en las mencionadas escuelas.

En el artículo 5º como novedoso se agregó el párrafo último: “El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”.

En el artículo 7º: Se prohíbe que pueda secuestrarse la imprenta como cuerpo del delito en las infracciones a la ley que se cometan por medio de la imprenta.

En el artículo 9º: Enumera los casos en los cuales la autoridad puede disolver las reuniones.

JORGE SAYEG HELÚ

que el día 23 de diciembre de 1916 —completado ya casi el primer mes de labores— y ante las consideraciones de Múgica:

“...humanamente sería imposible a la Comisión formar

En el artículo 14: Se agrega a la enumeración de razones por la cual nadie puede ser juzgado, ni sentenciado, la siguiente: que no se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Se prohíbe en los juicios penales “impone, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decreta por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”. Establece que en caso de lagunas de la ley, la fuente para resolver ésta, serán los principios generales del derecho.

En el artículo 16: Se permite a la autoridad administrativa sólo en casos urgentes, detener a un acusado, pero dejándolo a la disposición de la autoridad judicial. Da los requisitos para el cateo, y se establece que la autoridad administrativa sólo puede entrar en el domicilio para cerciorarse si se cumplen las disposiciones sanitarias, de policía y fiscales.

En el artículo 18: Las penas de más de dos años de prisión se purgarán en colonias o presidios federales.

En el artículo 20: Se hacen más explícitas las garantías del acusado. Se agregan varias fracciones, ellas son:

I. Será puesto en libertad, inmediatamente que lo solicite, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión, y sin más requisito que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal, bastante para asegurarla. II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto. V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofreciere, concediéndole el tiempo que la ley estime necesario al efecto, y se le auxiliará para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encuentren en el lugar del proceso. VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiera el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión. VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no excede de dos años de prisión y antes de un año si la pena máxima excediere de ese tiempo. IX (Segunda parte). Si el acusado no quiere nombrar defensor, después que se le requiere para ello, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite. X (Fracción tercera). En toda pena de prisión que imponga una sentencia se computará el tiempo de la detención”.

En el artículo 21: Se encarga al Ministerio Público el ejercicio de la acción penal, y la función investigatoria queda exclusivamente en sus manos.

En el artículo 24: Encontramos un nuevo artículo, no comprendido en la anterior Constitución: Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley.

Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

un mayor número de dictámenes del que hasta ahora ha venido presentando”,¹⁶⁰

(160) 21^a Sesión Ordinaria.

En el artículo 27: Se determinan las autoridades competentes para el caso de expropiación. Restringe a las instituciones de beneficencia tener capitales impuestos a intereses; las otras corporaciones y sociedades civiles o mercantiles sólo podrán poseer o administrar los bienes necesarios para que cumplan los fines de la institución. Se les prohíbe a dichas sociedades poseer o administrar propiedades rústicas, con excepción del terreno indispensable para el establecimiento o los servicios de los objetos indicados en la propia constitución.

En el artículo 28: Se agregó al monopolio estatal los servicios que no existían en 1857. Se confirma expresamente el principio de la libre concurrencia, y se asienta que se castigará la coalición de comerciantes, empresarios o transportadores con el propósito de evitar la competencia entre sí y aumentar exageradamente los precios.

En la sección II.

En el artículo 30: Se abren tímidamente las puertas al *jus soli*, al estipular que son mexicanos por naturalización: “a) Los que nacieran de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente a su mayor edad no manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de origen”. Además amplía los casos por los cuales se puede ser mexicano por naturalización.

En el artículo 31: Se amplían las obligaciones de los mexicanos: i) Recibir educación primaria elemental y militar, y ii) Realizar el servicio militar.

En la sección III.

En el artículo 33: Se restringen las facultades de los extranjeros, quienes en caso de ser deportados, no tienen recurso alguno en contra de esta determinación del Ejecutivo. La idea fue negar el Amparo a los extranjeros en esos casos. Se les prohíbe su incumbencia en asuntos políticos del país y se establece respecto de sus bienes la Cláusula Calvo.

En la sección IV.

En el artículo 36: A las obligaciones del ciudadano de la República se le agrega la fracción quinta, la cual dice: “Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

En el artículo 38: Se enumeran los 6 casos de suspensión de los derechos del ciudadano.

Título II.

La sección primera de este título es idéntica a la de 1857.

En la sección II.

En el artículo 43. Se crea el Estado de Nayarit en el antiguo territorio de Tepic, y en el artículo posterior se aumenta el territorio del Distrito Federal.

En el artículo 48: Encontramos una nueva estipulación: “Las islas adyacentes de ambos mares que pertenezcan al territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación”.

Título III.

En el artículo 49: Se dice expresamente que no se reunirán dos poderes en una sola “persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29”.

En la sección I.

En el artículo 52: Se aumenta a cien mil habitantes o fracción que excede de treinta mil el número de habitantes para nombrar un diputado federal.

En el artículo 55: Se aumentan los requisitos para ser diputado: saber leer y escribir, tener cierta edad el día de la elección, residencia efectiva de más de

JORGE SAYEG HELÚ

se nombrara una segunda Comisión de Constitución a fin de auxiliar en sus labores a la primera —que apenas iba en el artículo 16—, y

seis meses anteriores al día de la votación en el lugar que se va a representar, no estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando de policía, no ser secretario o subsecretario de Estado, ministro de la Suprema Corte de Justicia, gobernador, secretario general de gobierno, magistrado, ni juez federal o estatal, a menos que se separen de sus puestos sesenta días antes de la elección.

En el artículo 59: Se aumenta el requisito de edad para ser senador a los 35 años.

En el artículo 63: Se establece que si algún diputado o senador falta a sesiones diez días consecutivos, sin causa justificada, o sin previa licencia del presidente, se llamará al suplente. En caso de no haber quórum, en las cámaras, se cita a los suplentes.

En el artículo 65: Se establece que el período de sesiones empezará el 1º de septiembre, y enumera los asuntos de los cuales se ocupará el Congreso en el período único de sesiones.

En el artículo 66: Se establece que el período ordinario de sesiones no podrá prolongarse más allá del 31 de diciembre de ese mismo año. Y si las cámaras no se ponen de acuerdo sobre la fecha para clausurar las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República.

En el artículo 67: Se establece que cuando el presidente de la República convoque al Congreso, y éste se encuentre en receso, se celebren sesiones extraordinarias, donde únicamente se podrán tratar las cuestiones relativas para las cuales fue citado.

Párrafo III.

En el artículo 73: Le quitan facultades al Congreso de la Unión, entre ellas está la de prorrogar por treinta días el primer período de sus sesiones y la de conceder premio o recompensas por "servicios eminentes prestados a la patria o a la humanidad".

Establece la división del Distrito Federal y territorios federales en municipalidades.

Se le conceden nuevas facultades:

"X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo".

"XX. Para expedir las leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicano".

"XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse".

"XXIV. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor".

"XXVII. Para establecer escuelas profesionales, de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos pueden sostenerse por la iniciativa de los particulares".

"Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República".

Artículo 76: Suprime la facultad exclusiva del Senado de: "Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado, cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución general de la República y a la del Estado".

Párrafo IV.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

que habría de dictaminar desde el artículo 30 hasta el final. Dicha segunda Comisión de Constitución habría de quedar integrada por Paulino Machorro y Narváez, Arturo Méndez, Agustín Garza González.

En el artículo 79: Se suprime dos facultades de la comisión permanente: i) Aprobar los nombramientos diplomáticos, y ii) Convocar por sí sola o a petición del Ejecutivo al Congreso a sesiones extraordinarias.

En la sección II.

En el artículo 82: Se aumentan los requisitos para ser presidente de la República: ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, "haber residido en el país durante todo el año anterior al de la elección" y no ocupar el puesto de secretario o subsecretario de Estado, ni estar en servicio activo si se pertenece al ejército, a menos que se separe de estos puestos 60 días antes de la elección.

En el artículo 83: Se reduce el periodo presidencial a cuatro años.

En el artículo 84: Se suprime el sistema vicepresidencial para reemplazar al presidente en caso de ausencia, por un sistema de presidente substituto (si hay falta absoluta del presidente, pero el Congreso Federal está reunido, y presentes las dos terceras partes del número total de sus miembros y es nombrado por la mayoría absoluta de los presentes; el presidente substituto termina el período comenzado), o por un presidente interino (cuando no está reunido el Congreso de la Unión, y lo nombra la comisión permanente hasta que se reúna el Congreso en el siguiente período de sesiones).

En el artículo 89 se aumentan las facultades del ejecutivo: i) respecto a conceder indultos a reos sentenciados "por delitos del orden común en el Distrito Federal y Territorios"; ii) Nombrar provisionalmente a altos funcionarios del servicio diplomático y consular, así como del ejército, cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, sometiéndolos a su aprobación cuando ella esté reunida, y iii) "Convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estime conveniente".

En la sección III.

En el artículo 94: Se señala que la Suprema Corte de la Nación sólo puede funcionar en pleno.

En el artículo 95: Se aumentan los requisitos para poder ser nombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia:

i) "Poseer título profesional de abogado", y ii) "Gozar de buena reputación".

En el artículo 96: Se establece que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán nombrados por el Congreso de la Unión, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, pero "si no se obtuviere ésta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos. La elección se hará previa la discusión general de las candidaturas presentadas, de las que se dará conocimiento al Ejecutivo, para que haga observaciones y proponga, si lo estimare conveniente, otros candidatos. La elección deberá hacerse entre los candidatos admitidos".

En el artículo 103: Que cuando las controversias sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales afecten únicamente intereses particulares, el actor podrá escoger para que conozcan de ellos: los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados y los del Distrito Federal y Territorios.

En el artículo 107: Explicitamente se detallan los procedimientos y formas del Juicio de Amparo.

Título IV.

En el artículo 108: Se suprimen como causales para poder acusar al presidente de la República: a) violación expresa de la Constitución, y b) ataque a la libertad electoral.

En el artículo 109: Se establece que la declaración de la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado", negando el permiso a proceder contra el acusado, no

JORGE SAYEG HELÚ

lez, Heriberto Jara e Hilario Medina,¹⁶¹ quienes tan señaladamente habrían de contribuir, de esta manera, a la feliz conclusión de la magna tarea que significó elaborar la Carta fundamental del país. Muy estimable fue, asimismo, el valiosísimo concurso de las otras varias

es obstáculo para que la acusación continúe su curso cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación”.

En el artículo 110: Encontramos una disposición antes no contenida en la Constitución: “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley, se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior”.

En el artículo 111: párrafo último: Se concede “acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación”, y cuando la Cámara de Diputados “declare que ha lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno para que sostenga” dicha acusación ante los senadores.

Título V.

En el artículo 115: Se consagra la tesis de que la división política fundamental del país es el Municipio Libre y que en ningún caso las legislaturas locales tendrán menos de siete diputados propietarios.

En el artículo 121: Se establecen las bases de una legislación federal para probar que los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de un Estado son válidos y se les debe dar crédito en los demás Estados.

Se suprimen los artículos 125 y 126 de la Constitución de 1857. El primero de ellos declaraba bienes sujetos a la jurisdicción federal: los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados, por el gobierno federal, ya fuera al uso común, o al servicio público; en lo sucesivo, dentro del territorio de algún Estado sería necesario el consentimiento de la legislatura local respectiva para que los bienes enumerados pudieran formar parte de la jurisdicción federal. El segundo artículo suprimido establecía el principio de la Supremacía Constitucional.

En el artículo 129: Se dispone que ‘El Estado y la Iglesia son independientes entre sí, se prohíbe al Congreso dictar leyes suprimiendo religión alguna, y se incluye dentro de la Constitución la idea del matrimonio como contrato civil; y que éste y los demás actos relacionados con el estado civil de las personas, son competencia únicamente de las autoridades del orden civil’.

En el artículo 130: Se le da a la Federación la facultad exclusiva de gravar mercancías de importación, así como las de exportación, y las que pasen de tránsito por el país. “Y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia”.

En el proyecto se encontraban nueve artículos transitorios, los cuales tenían principalmente por misión prever la forma en la cual se integrarían los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, después de expedida la Constitución de 1917”.

(161) Primeramente se había formulado la candidatura de los CC. diputados Ramón Castañeda, Alberto Terrones Benítez, José Silva, Manuel Cepeda Medrano y Enrique O’Farril para integrar esta Segunda Comisión de Constitución; mas ante la “protesta de la mayoría”, se nombró la que hemos dejado referida.

EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO

comisiones que hubieron de formarse en el seno de la asamblea queretana: De Estilo (Marcelino Dávalos, Alfonso Cravioto, Ciro B. Ceballos); De Administración (Amador Lozano, Antonio Madrazo, José J. Reynoso, Antonio Ancona Albertos); De Peticiones (Fernando Lizardi, José M. Truchuelo, Flavio A. Bórquez); Del "Diario de los Debates" (Juan de Dios Bojórquez, Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, Rafael Martínez); De Reformas al Reglamento (José Silva Herrera, Marcelino Dávalos, Esteban B. Calderón); De Archivo y Biblioteca (Amador Lozano, Francisco Ramírez Villarreal, Enrique O'Farril); Primera del Gran Jurado (Heriberto Jara, Amado Aguirre, Silvestre Dorador, Francisco Ortiz Rubio, Ramón Castañeda y Castañeda); Segunda del Gran Jurado (Esteban B. Calderón, Alberto H. González, Reynaldo Garza, Ramón Rosa, José Alvarez); y aunque no todas ellas habrían de significarse en la misma forma, pues no son comparables, por ejemplo, las labores de la primera y de la última mencionadas, se requirió el concurso de todas ellas para dar cima a una obra ya de suyo gigantesca, y a cuyos ejecutores bien cuadraron algunos de los versos del corrido que compusiera el poeta y diputado constituyente Marcelino Dávalos, cuando decía:

Ya Venustiano Carranza
tiene su Constituyente
pa enderezarle las leyes
que les va a dar a la gente.

Y aunque todos se enfullinan
y hablan de Constitución
ni son todos los que están
ni están todos los que son.

En el congreso hay de todo
como dicen en Saltillo:
de chile, puerco y de dulce
y también de picadillo.

Andale chata y nos vamos
ponte tus naguas de lana
pa que veas esa alquería
de la siudá queretana.

Y aquí se acaban cantando
estos versos tan corrientes
¡que viva don Venustiano!
¡vivan los Constituyentes!