

LOS CONSTITUYENTES ABOGADOS EN EL CONGRESO DE 1916-1917

IGNACIO MARVÁN LABORDE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Cuántos diputados constituyentes eran abogados y cuál era su perfil?* III. *La participación de los abogados constituyentes*. IV. *Breve consideración final. Anexos I y II*.

“Parece que los señores abogados nos han enredado las pitas. Pido la palabra...”. Intervención del diputado Epigmenio Martínez, agricultor poblano, en el debate del segundo dictamen del proyecto de Artículo 16 Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este ensayo es rescatar la importancia del papel que desempeñaron los diputados con profesión de abogados en el Congreso Constituyente de Querétaro. La versión más común de lo que ahí sucedió cuenta que una mayoría “radical”, dirigida en la asamblea por el diputado Francisco J. Múgica y fuera del Congreso por el liderazgo que supuestamente ejercía el general Álvaro Obregón, se impuso a una minoría “moderada”, al grado que casi obligaron a Carranza a adoptar una Constitución social con la que él ni algunos de los abogados ahí presentes estaban de acuerdo. Pero las cosas no sucedieron así.

* División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Entre quienes han sostenido y propagado esta versión destaca el diputado constituyente por el estado de Sonora, Juan de Dios Bojórquez,¹ quien, en su crónica, publicada en 1938, intentó mostrar que el Constituyente había sido una victoria contundente del “ala izquierda”. Posteriormente, algunos académicos consideraron válida esta interpretación y la reprodujeron sin cuestionamiento alguno. Entre éstos destacan Robert E. Quirk,² el propio don Jesús Silva Herzog³ o Arnaldo Córdova.⁴ Sin embargo, son numerosos los autores que matizan o cuestionan seriamente esta versión tan popular, entre ellos el polémico constituyente Félix F. Palavicini, que también en los años treinta del siglo pasado publicó su *Historia de la Constitución de 1917*,⁵ pero sobre todo, historiadores que han estudiado exhaustivamente la revolución mexicana, como Charles Cumberland,⁶ doña Berta Ulloa⁷ o Alan Knight.⁸

Tampoco avalan la versión maniquea las investigaciones más completas dedicadas específicamente al análisis del Congreso Constituyente de 1916–1917, que son las que han examinando con mayor detalle quiénes eran los constituyentes y cómo se comportaron. Me refiero a los trabajos publicados por Eberhardt Victor Niemeyer⁹ y John Takanikos-Quiñones.¹⁰ Niemeyer hizo una monografía temática y descriptiva del desarrollo y resultados del Constituyente, en la que nos proporciona información sobre la edad y ocupación de 138 de los 218 diputados constituyentes, en tanto que

¹ Bojórquez, Juan de Dios, *Crónica del Constituyente*, México, INEHRM, 1992.

² Quirk, Robert, “Liberales y radicales en la Revolución Mexicana”, *Historia Mexicana*, México, vol. 2, núm. 4, abril-junio de 1953.

³ Silva Herzog, Jesús, *Breve historia de la Revolución Mexicana*, México, FCE, 1960, p. 576.

⁴ Córdova, Arnaldo, *La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen*, México, Era, 1973.

⁵ Palavicini, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM, 1987.

⁶ Cumberland, Charles, *La Revolución Mexicana: los años constitucionalistas*, México, FCE, 1975.

⁷ Ulloa, Berta, *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1914-1917: la Constitución de 1917*, México, El Colegio de México, 1983.

⁸ Knight Alan, *La Revolución Mexicana: del Porfiriato al nuevo régimen constitucional*, México, Grijalbo, 1996.

⁹ Niemeyer, Eberhardt Víctor, *Revolution at Queretaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Austin, University of Texas Press (Institute of Latin American Studies), 1974.

¹⁰ Takanikos-Quiñones, John N., *The Men of Queretaro: A Group Biography of the Delegates to the Mexican Constitutional Congress of 1916-1917*, tesis doctoral, Universidad de California en Davis, 1989.

Takanikos-Quiñones profundizó sobre quiénes fueron los constituyentes de Querétaro, sus orígenes, formación y desarrollo posterior, pero se limitó a describir en lo general el comportamiento de las diputaciones de las entidades federativas. En conjunto, estas investigaciones no solo echan por tierra la visión que hemos heredado del Constituyente, sino que muestran que el desarrollo político del mismo fue más complejo; que los diputados lograron la unanimidad o una amplia mayoría en 72% de las votaciones de dictámenes, y que, cuando hubo diferencias, ni las divisiones ni mucho menos las coaliciones fueron estables, ya que éstas se formaron sólo en torno al tema específico que se discutía, y quienes en cada caso las integraron no actuaron de manera conjunta y disciplinada en las diferentes votaciones divididas que hubo en este Constituyente.¹¹

Con base en estos avances en el conocimiento del tema, en los últimos años he venido desarrollando una investigación para responder a la gran pregunta de ¿cómo hicieron la Constitución de 1917? He avanzado en el análisis de cuáles fueron las circunstancias político-militares que propiciaron la realización de un nuevo Constituyente, en el conocimiento de quiénes eran nuestros diputados constituyentes al momento de ser electos, y cómo votaron, así como en el análisis puntual de las continuidades y rupturas entre la Constitución de 1857 y la Constitución reformada o nueva, aprobada en Querétaro,¹² así como en la revisión del debate y de las reformas planteadas en materia de equilibrio de poderes en el lapso 1908-1932.¹³

En el curso de esta investigación he observado que, como gremio, los constituyentes que habían estudiado derecho fueron un grupo profesional muy numeroso, cuyo tamaño sólo es comparable con el de los diputados que se identificaban como militares. Pero, a diferencia de éstos que, salvo escasas excepciones, no eran militares de carrera y más bien eran un conjunto variopinto de “ciudadanos armados”, los letrados en derecho sí eran profesionistas y sus conocimientos, como corresponde a una asamblea de esta naturaleza, fueron muy importantes en las decisiones que entonces se

¹¹ Marván Laborde, Ignacio, “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, *Política y Gobierno*, México, vol. XIV, núm. 2, 2º semestre de 2007.

¹² Marván, Laborde Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 2006, 3 tomos.

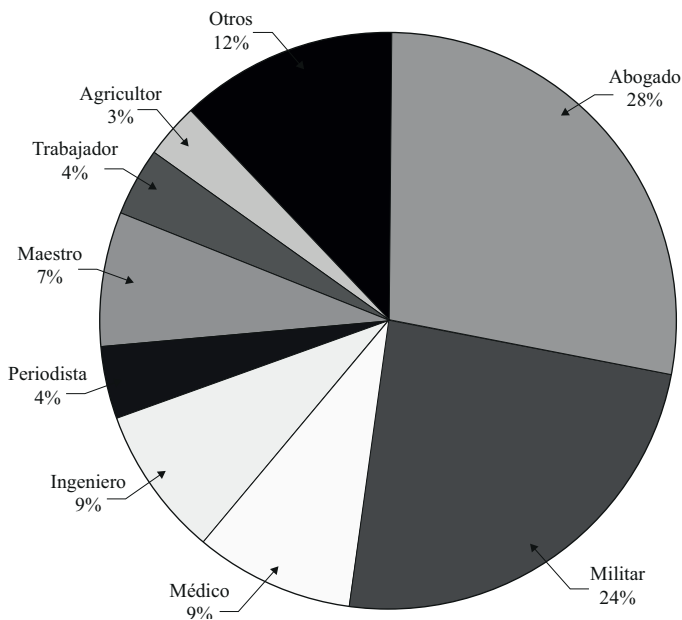
¹³ Marván Laborde, Ignacio, “La Revolución Mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)”, en Marván Laborde, Ignacio (coord.), *La Revolución Mexicana 1908-1932*, México, CIDE-FCE-CONACULTA-INEHRM-Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010 (col. *Historia crítica de las modernizaciones en México*, vol. IV).

tomaron. Aproximarnos a llenar este hueco historiográfico es el propósito fundamental de este breve estudio.

II. ¿CUÁNTOS DIPUTADOS CONSTITUYENTES ERAN ABOGADOS Y CUÁL ERA SU PERFIL?

La revisión de las fuentes nos indica que, de los 218 diputados constituyentes, 61 eran abogados o tenían estudios de derecho, es decir, el 28% del total, lo cual resulta sólo comparable con los 53 constituyentes identificados como militares, que fueron el 24.3% del total de los miembros activos del Congreso Constituyente de 1916–1917, como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Profesión de los Constituyentes



FUENTE: Elaboración propia. Base de datos ¿Quiénes Fueron los Constituyentes de 1916 – 1917?, recopilada por el autor de fuentes diversas; véanse los Anexos.

Como el grueso de los diputados constituyentes, los abogados eran parte de la clase política que emergió con la Revolución, particularmente del grupo que, cobijado bajo el constitucionalismo, tomó literalmente los cargos públicos del país después de la derrota político-militar del viejo régimen en junio de 1914 y un año después del triunfo de los carrancistas sobre Villa y lo que quedaba del gobierno de la Soberana Convención que, como se sabe, fue formado por la División del Norte y el Ejército Libertador del Sur en noviembre de 1914, cuando ambas facciones rompieron con Carranza. De manera que los constitucionalistas se adueñaron por completo de los cargos políticos y se convirtieron en la nueva clase gobernante en México. Como bien lo señaló a principios del siglo XX el italiano Gaetano Mosca en su estudio clásico sobre la clase política:

... aun admitiendo que el descontento de las masas llegara a destronar a la clase dirigente, aparecería necesariamente en el seno de la misma... otra minoría organizada que pasaría a desempeñar el oficio de dicha clase.¹⁴

Prácticamente eso fue lo que sucedió en México durante los años 1914 y 1915, como lo muestra de manera contundente la prohibición expresa a la participación de “los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”, decretada por Carranza en las respectivas convocatorias a elecciones de ayuntamientos en junio de 1916 y de diputados constituyentes en septiembre del mismo año, medida con la que fueron excluidos de hecho y de derecho no sólo los colaboradores de Victoriano Huerta, sino, sobre todo, los revolucionarios villistas y zapatistas.¹⁵ Para este estudio, el hecho es que una amplia mayoría de nuestros padres fundadores de 1916–1917 formaban parte de la nueva clase dirigente al momento de ser electos al Constituyente, y ya tenían diferentes cargos o al menos eran consejeros en el gobierno preconstitucional de Carranza, sea a nivel nacional, estatal, municipal, o, si se consideraban militares, estaban incorporados formalmente a alguna de las divisiones del Ejército Constitucionalista, sea en la del Noroeste, la de Oriente, la del Centro o la del Sureste, que si bien tenían al frente su respectivo general de división, en estricto rigor eran comandadas por el Primer Jefe.

¹⁴ Mosca, Gaetano, *La clase política*, México, FCE, 2004, p. 92.

¹⁵ Véase Acuña, Jesús, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, México, INEHRM, 1985, pp. 350, 357 y 358 (facsimilar de la 1ª ed., 1916).

1. *Los tres principales grupos de edad*

Si atendemos a la edad que tenían al comenzar el Constituyente, podemos ubicar tres camadas que, con respecto a los acontecimientos políticos que les tocaron antes de llegar a ser constituyentes, considero que en algo nos puede ilustrar el momento en que llegaron a la edad adulta. El mayor de los abogados constituyentes fue don Rafael P. Cañete, poblano, nacido en abril de 1856, de 60 años cumplidos y, por tanto, había nacido cuando el Congreso Constituyente de 1856–1857 iniciaba sus sesiones. Formó parte del grupo de 13 abogados constituyentes mayores de cuarenta años, los que representaron el 21.3% de los abogados, porcentaje que resulta menor en relación con los 57 constituyentes (26.1% del total) que estaban en ese rango de edad. Todos los de este grupo nacieron antes de que se iniciara el régimen de Díaz y eran adultos al comenzar el siglo XX, pues tenían al menos 24 en ese momento. Por tanto, al estudiar derecho seguramente supieron de las polémicas sobre el equilibrio constitucional de los poderes que tuvieron lugar entre los liberales puros o “jacobinos” y los positivistas que impulsaban el liberalismo conservador;¹⁶ varios ya estaban formados cuando se discutió ampliamente la necesidad de reformar la Constitución para establecer la inamovilidad de los ministros de la Corte,¹⁷ y en 1903–1904, cuando en México empezó a subir el tono de las discusiones políticas, ya no eran unos jovencitos, pues los de este grupo tenían al menos treinta años de edad.

Entre estos 13 abogados destacaron, en primerísimo lugar, José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas. El primero, abogado exitoso con larga trayectoria legislativa y docente, tenía 59 años y era rector de la Universidad Nacional al momento de postularse al Constituyente; y el segundo, jalisciense, había sido antirreyista, posteriormente maderista, diputado en la XXVI Legislatura, encarcelado por Huerta en octubre de 1913, después incorporado al constitucionalismo y ya tenía 45 años cumplidos cuando fue constituyente. Ambos configuraron el núcleo fundamental de la Sección de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública, formada por el Primer Jefe para preparar la redacción de los decretos revolucionarios que siguieron a las Adiciones del Plan de Guadalupe, firmadas y publicadas el 12 de diciembre de 1914, y fue precisamente a ambos a quienes, en febrero

¹⁶ Marván, Laborde, *Nueva edición...*, cit., *supra* nota 12, Anexo tomo III, pp. 2919- 3003.

¹⁷ Hale, Charles A., *Emilio Rabasa and the Survival of Porfirian Liberalism. The Man, his Career and his Ideas, 1856-1930*, Stanford, Stanford University Press, 2008, pp. 133-162, y Sánchez Azcona, Juan, “La verdad sobre los llamados científicos”, *México Nuevo*, 12 de noviembre de 1909, p. 1.

de 1916, Carranza les encargó formalmente el Proyecto de Reformas a la Constitución que sería presentado al Constituyente.¹⁸

Entre los mayores de 40 años también destacaron, por sus participaciones, el magistrado Francisco Espinosa, electo en el Distrito Federal, el michoacano José Silva Herrera, juez de primera instancia, y el jalisciense Marcelino Dávalos, diputado en la XXVI Legislatura y después subsecretario de Relaciones Exteriores del gobierno preconstitucional del Primer Jefe (Anexo).

30 de los abogados constituyentes, es decir, 49% de ellos, oscilaba entre 30 y 40 años, lo que correspondió a una proporción similar a la que tuvo este grupo de edad en el total de los diputados y que fue el que aportó el mayor contingente. Nacieron entre 1876 y 1886, por lo que entre 1906 y 1910, los años clave en el inicio de la Revolución, tenían entre veinte y treinta años. Recién habían terminado o estaban acabando sus cursos de derecho cuando la gran polémica en torno a la reforma del amparo que tuvo lugar en 1906;¹⁹ ya eran gente adulta cuando la entrevista Díaz–Creelman que tuvo lugar en 1908, o cuando triunfó la revolución maderista en mayo de 1911. Sabemos que algunos de ellos empezaron desde entonces sus actividades políticas y podemos considerarlos parte del grueso de personajes a quienes la Revolución les abrió la puerta de la participación política y el acceso a los cargos públicos. Entre estos 29 destacaron, por los puestos que tenían en el gobierno preconstitucional de Carranza, Alfonso Cravioto (subsecretario de Instrucción Pública), Ignacio Ramos Praslow (oficial mayor de Justicia), el tlaxcalteca Gerzayn Ugarte, electo en el D.F. (secretario particular del Primer Jefe), o los políticos locales como David Pastrana de Puebla y Enrique Recio de Yucatán, cercano al gobernador preconstitucional de ese estado, el general Salvador Alvarado, así como el abogado guanajuatense Enrique Colunga, miembro del Partido Liberal Guanajuatense, diputado local, candidato a gobernador derrotado y asesor del gobernador Suirob al momento de ser electo constituyente, que fue miembro de la 1ª Comisión de Constitución y posteriormente hizo una carrera pública, como secretario de Gobernación, gobernador de su estado y después llegó a ministro de la Suprema Corte.

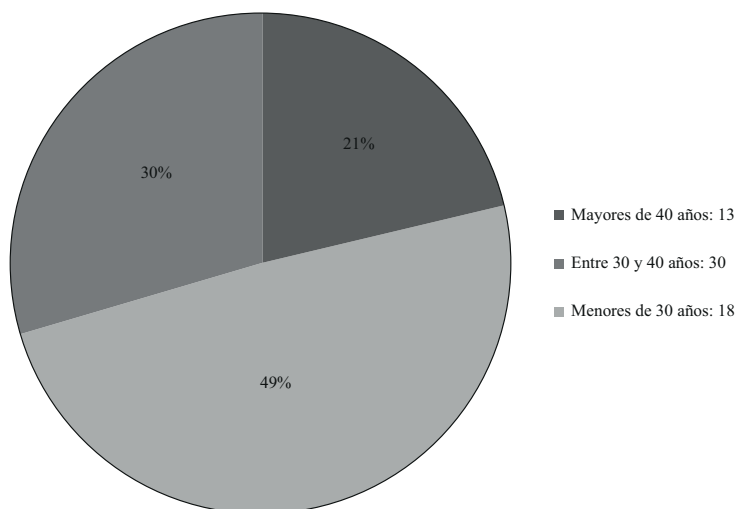
Por último, hablemos algo de los 18 abogados constituyentes, 29% o casi una tercera parte del total de los licenciados en derecho, que no llegaban a los 30 años cuando empezó el Congreso. Ellos tenían entre 18 y 23 años en 1910; por lógica, estaban terminando la carrera de derecho en esos años críticos y se incorporaron a la actividad política con el surgimiento del constitucionalis-

¹⁸ Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., *supra* nota 12, Anexo tomo III, pp. 2823-2827.

¹⁹ Rabasa, Emilio, *El artículo 14: estudio constitucional y El suicio constitucional: orígenes, teoría y extensión*, pról. de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1993.

mo en 1913 o después. Son una muestra indicativa de la juventud que tenía la nueva clase política que emergió con el constitucionalismo, ya que el grupo de estos 18 abogados constituyentes que tenían entre 24 y 29 años de edad fue casi una vez y media mayor que el de los que tenían 40 años o más. Los dos más jóvenes fueron Sebastián Allende Rojas, y Eliseo Céspedes, electos respectivamente en Jalisco y en el D.F., quienes apenas llegaban a la edad de 24 años en diciembre de 1916, por lo que no cumplían con el requisito constitucional de tener 25 años cumplidos para ser elegibles. De los jóvenes abogados destacaron por su participación en el Constituyente: Rafael de los Ríos, que ya había sido director de Minas y Petróleo en la Secretaría de Fomento y era, al finalizar 1916, secretario particular del ingeniero Pastor Rouaix, secretario del ramo y también diputado constituyente; el duranguense Alberto Terrones, quien empezó como gerente de una compañía minera y después fue colaborador en la Secretaría de Relaciones Exteriores; y los políticos locales, el tabasqueño Rafael Martínez Escobar, el queretano José María Truchuelo, abogado consultor del gobierno de ese estado, el guanajuatense Jesús López Lira, inspector de Presidencias Municipales del gobierno de Guanajuato, e Hilario Medina que de su despacho en Celaya saltó al Congreso Constituyente.

Gráfica 2. Promedio de edad de los Abogados Constituyentes

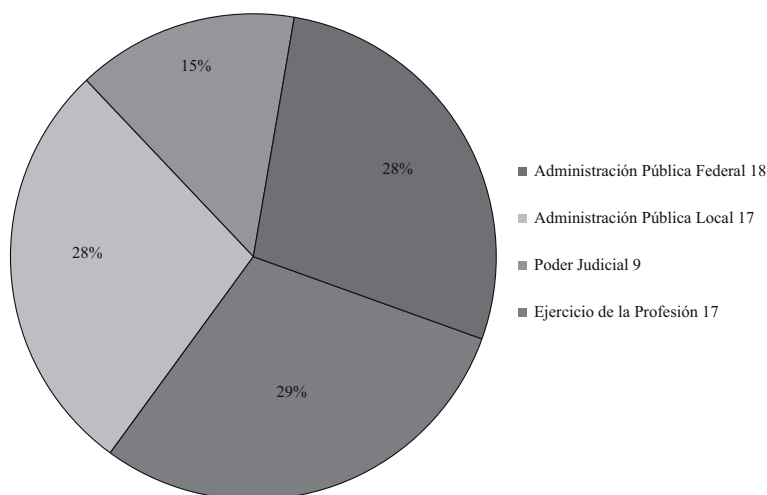


FUENTE: Elaboración propia. Base de datos *¿Quiénes Fueron los Constituyentes de 1916-1917?*, recopilada por el autor de fuentes diversas.

2. El ámbito laboral en el que se habían desarrollado antes de noviembre de 1916

Los abogados que llegaron al Congreso Constituyente provenían fundamentalmente de cuatro ámbitos laborales: unos tenían algún cargo nacional en el gobierno preconstitucional del Primer Jefe, que he denominado como la administración pública federal (APF); otro grupo participaba en los gobiernos preconstitucionales de los estados, sea en la administración estatal o en las municipales, que he llamado administración pública local (APL); un tercero provenía del poder judicial local o federal (PJ), y, por último, los que se dedicaban al ejercicio libre de su profesión. Los cuatro contingentes se distribuyeron de la siguiente manera:

Gráfica 3. Ocupación de los Abogados Constituyentes



FUENTE: Elaboración propia. Base de datos, *¿Quiénes Fueron los Constituyentes de 1916-1917?*, recopilada por el autor de fuentes diversas.

Como se observa en la gráfica 2, los letrados que trabajaban para el gobierno preconstitucional del Primer Jefe a nivel nacional fueron 18 abogados. Con cargos oficiales importantes: cuatro subsecretarios, Alfonso Cravioto de Instrucción Pública, Marcelino Dávalos de Relaciones Exteriores, Ignacio Ramos Praslow de Justicia y el subsecretario de guerra, Manuel

Aguirre Berlanga, quien solo participó en la calificación de las elecciones de este Congreso, ya que el 1º de diciembre de 1916 fue nombrado por Carranza secretario de Gobernación, cuando cesó fulminantemente a Jesús Acuña como secuela de los conflictos e intrigas políticas contra los ex diputados renovadores que se vivieron en ese Colegio Electoral.²⁰ También fueron constituyentes dos procuradores: Rafael Espeleta, Procurador General Militar, y Paulino Machorro, Procurador General del Distrito y Territorios Federales; y dos secretarios particulares de primer nivel, Gerzayn Ugarte, nada menos que del “Primer Jefe, Encargado del Ejecutivo” y Rafael de los Ríos, particular del ingeniero Pastor Rouaix, secretario de Fomento, quien también fue diputado constituyente. En este selecto grupo de abogados también hubo quienes trabajaban directamente con Venustiano Carranza; los más destacados: José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, de quienes ya hablamos.

En seguida debo mencionar a quienes colaboraban en los gobiernos preconstitucionales de los estados; fueron 17 abogados. Entre ellos, tres habían ocupado el cargo de gobernador: Rafael Cañete en Puebla, Enrique Suárez en Chiapas, y José Solórzano, gobernador sustituto de Jalisco. Tres habían sido secretarios de gobierno: Fernando Castaños Dorador de Durango, Guillermo Ordorica del gobierno del Estado de México y Luis Ilizaliturri, en Tamaulipas. De los otros 11 licenciados vinculados a gobiernos locales, unos tenían cargos en el siguiente rango, como directores de distintos ramos de los gobiernos estatales y otros se desempeñaban como asesores del gobierno local en que fueron electos; tales fueron los casos, por ejemplo, de Enrique Recio, colaborador del general Salvador Alvarado en Yucatán, de Rafael Martínez de Escobar, que había sido secretario particular de Pedro Colorado, gobernador de Tabasco, de Jesús López Lira, asesor de Suirob en Guanajuato, o de José María Truchuelo, en Querétaro.

Y entre los abogados constituyentes provenientes del sector público, destacan también nueve, cuya principal característica fue la de haberse desarrollado en la carrera judicial local o federal. De ellos los que más destacaron por su participación en los debates del Constituyente fueron el michoacano José Silva Herrera, juez de 1ª instancia, David Pastrana Jaimes, juez de distrito en el Estado de Puebla, y Francisco Espinosa, magistrado de circuito y electo en el Distrito Federal.

Finalmente, otro grupo relativamente numeroso de estos letrados, integrado por 17 constituyentes, fue el de quienes, al momento de ser elec-

²⁰ Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia de 1916-1917*, México, INEHRM, 1957, p. 50.

tos, por lo que hemos podido averiguar, se dedicaban fundamentalmente al ejercicio de su profesión de abogados. Entre éstos, los que más destacaron fueron Fernando Lizardi, quien había sido juez local y al momento del Constituyente impartía la cátedra de Derecho Público en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, cercano a Carranza, guanajuatense como José Natividad Macías y electo primer secretario del Congreso, e Hilario Medina, mexiquense electo en Guanajuato, quien era egresado de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, destacado abogado postulante en Celaya y quien, por sus destacadas participaciones en los debates de los primeros dictámenes, fue electo por la asamblea como miembro de la 2ª Comisión de Constitución, formada ya avanzado el desarrollo del Congreso para atender el exceso de trabajo que tenía la Comisión de Constitución y poder terminar los trabajos en los tiempos previamente fijados por Carranza.

Por entidades federativas, destacaron, por el nutrido contingente de diputados con formación jurídica, la diputación electa en Jalisco, con diez abogados de los 21 representantes de ese estado; Guanajuato con siete de 19; el Estado de México, seis de 12; Oaxaca, tres de nueve, e Hidalgo, cinco de diez; mientras que los que tuvieron sólo una pequeña minoría de abogados entre sus constituyentes estuvo el Distrito Federal, con cuatro de 14; Puebla, con dos de 18; San Luis Potosí, con uno de ocho; Nuevo León, con dos de ocho, y Coahuila, con sólo uno de seis. Los estados o territorios que no eligieron abogados entre sus diputados constituyentes fueron Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Sonora, Tepic y Tlaxcala.

Puedo mencionar también que, hasta dónde he podido averiguar, los constituyentes abogados habían estudiado principalmente en las siguientes instituciones de educación superior: la Escuela Nacional de Jurisprudencia; la Escuela de Jurisprudencia de Guadalajara; la Escuela de Leyes en el Instituto de Ciencias y Artes de Oaxaca; la Escuela de Jurisprudencia de Michoacán en el Colegio de San Nicolás de Hidalgo, en Morelia; en San Cristóbal de las Casas, Chiapas; en la Escuela de Jurisprudencia de Puebla; en el Colegio de Guanajuato; o en el Instituto Científico y Literario de San Luis Potosí. Cabe mencionar que con historias diferentes y evolución diversa, hacia fines del siglo XIX y principios del XX, las escuelas de derecho tendieron a uniformarse en relación a la Escuela Nacional de Jurisprudencia, y en 1906 presentaban, en cuanto a enseñanza y concepción del derecho, un panorama que tendía a homogeneizarse, caracterizado por la renovación de planes de estudio y la preocupación, muy propia del cientificismo positivista que todavía predominaba, de que las materias sustantivas como civil, penal y mercantil fueran acompañadas por sendos cursos de sociología y de

economía política. Al inicio o al final de la carrera eran obligatorios los cursos de derecho constitucional y, hasta dónde sabemos, el texto más recurrido eran las sucesivas ediciones de los *Elementos de derecho constitucional mexicano* de Mariano Coronado.²¹

Como era de esperarse, en las comisiones de dictamen y en la Mesa Directiva del Congreso hubo presencia importante de los abogados. En las comisiones de credenciales fueron electos, para siete de los 15 puestos con las que éstas se integraron, los abogados Porfirio del Castillo, Crisóforo Rivera Cabrera, David Pastrana Jaimes, Guillermo Ordorica, Alfonso Cravio-to, Enrique Colunga y Enrique Recio. En la Mesa Directiva del Congreso estuvieron los licenciados en derecho Luis Manuel Rojas como presidente y Fernando Lizardi, primer secretario. En las dos comisiones de Constitución que se formaron para dictaminar el proyecto presentado por Carranza, integradas por cinco miembros cada una, estuvieron Enrique Colunga y Enrique Recio en la Primera, y Paulino Machorro e Hilario Medina en la Segunda.²²

Como puede observarse, en la explicación o defensa que se hizo de los dictámenes en el desarrollo del Congreso, sobre ambas duplas de abogados recayó todo el trabajo técnico-jurídico que requería dictaminar cada uno de los artículos que contenía el Proyecto de Constitución, y es interesante observar que en ambas parejas de abogados hubo desacuerdos en algunos dictámenes que se expresaron en sendos votos particulares presentados y discutidos ante el pleno. En los trabajos de la 1ª Comisión tenemos dos casos: el artículo 21 de la Constitución que fue aprobado textualmente según el voto particular de Enrique Colunga que, a diferencia del dictamen de la mayoría de la Comisión, sí logró explicar al pleno la exclusividad del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal y, sobre todo, el carácter de auxiliar de éste que en adelante tendría la policía judicial;²³ y en la discusión del artículo 24, sobre la libertad religiosa, Enrique Recio presentó un voto particular con el fin de impulsar su propuesta de prohibir a ministros de culto y feligreses de la religión católica la confesión auricular para evitar manipulaciones, la cual fue ampliamente rechazada.²⁴ Por lo que toca a la 2ª Comisión las diferencias tajantes entre sus abogados se dieron en los casos

²¹ Mendieta y Núñez, Lucio, *Historia de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1975, p. 481.

²² *Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Gobierno del Estado de Querétaro- INEHRM, 1960, tomo II, pp. 1251, 1252.

²³ Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., *supra* nota 12, pp. 881-819.

²⁴ *Ibidem*, pp. 967-992.

de la fracción VIII del artículo 76, en la que Hilario Medina, secundado por el general Heriberto Jara, sostuvo el dictamen favorable a que el Senado conservara la facultad de resolver las controversias políticas entre los poderes de un estado, en tanto que Paulino Machorro sostuvo la propuesta de Carranza de que estos conflictos fueran resueltos con criterios jurídicos y no meramente políticos por la Suprema Corte. Tras la discusión, se aprobó la propuesta de Medina y Jara.²⁵ Y en el dictamen del artículo 107, Jara y Medina presentaron un voto particular proponiendo que, para fortalecer la justicia local, las sentencias de los Tribunales Superiores de los estados fueran definitivas y no revisables por la vía del amparo. Tras una ardua discusión, se aprobó el dictamen avalado por Machorro y defendido ante el pleno por Fernando Lizardi y José Natividad Macías, el cual era favorable a que, para garantizar la legalidad de dichas sentencias, éstas sí pudieran ser revisadas mediante un amparo.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ABOGADOS CONSTITUYENTES

Los abogados constituyentes fueron un grupo no sólo numeroso, sino también muy participativo. De la revisión que hemos hecho del *Diario de Debates*, en el desahogo de los dictámenes del proyecto de Constitución participaron un total de 108 oradores, de los cuales 41 eran abogados, lo que significó casi 18% de los 218 diputados constituyentes y 67.2% de los 61 constituyentes que eran licenciados en derecho. Es importante destacar que los abogados fueron más de un tercio, casi 38%, del total de los constituyentes que intervinieron en la discusión de dictámenes. Además de Paulino Machorro e Hilario Medina, miembros de la 2ª Comisión de Constitución, que frecuentemente tuvieron que explicar y fundamentar sus dictámenes, también tuvieron múltiples intervenciones los abogados Fernando Lizardi (Gto.), David Pastrana Jaimes (Pue.), Rafael Martínez Escobar (Tab.), José María Truchuelo (Qro.), Alberto M. González (Hgo.), Alberto Terrores (Dgo.), don Rafael Cañete (Pue.) y Gerzayn Ugarte (D.F.).²⁶

Mención especial merecen las puntuales intervenciones de don José Natividad Macías, no sólo por haber sido uno de los autores del Proyecto de Constitución, sino porque, precisamente por ello, en varias ocasiones tuvo

²⁵ *Ibidem*, pp. 1805-1837.

²⁶ *Ibidem*, versión electrónica.

que explicar dicho Proyecto, y con mucho éxito logró que sus intervenciones fueran determinantes para la redacción final de varios artículos. Así sucedió en asuntos tan importantes como el de los contenidos y alcances de los derechos laborales que quedarían estipulados en el artículo 123,²⁷ ocasión en la que hizo gala del conocimiento que tenía de las tendencias vigentes del derecho laboral en países como Inglaterra, Francia y diferentes estados de la Unión Americana; también tuvo una intervención muy puntual en lo relativo a los requisitos y prohibiciones establecidos en el artículo 27 con respecto a la adquisición del dominio de tierras y aguas por parte de los extranjeros, de las corporaciones religiosas y de los bancos o sociedades mercantiles.²⁸ Otra oportunidad se dio al discutirse el dictamen del artículo 67: el diputado Macías argumentó contundentemente a favor de que se aprobara la facultad exclusiva del presidente de la República para convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, lo cual era una de las propuestas de reforma orgánica a la Constitución de 1857 que resultaban esenciales para el fortalecimiento del ejecutivo frente al legislativo y que fue cuestionada por algunos constituyentes en este debate.²⁹

Pero hubo otras decisiones políticas muy importantes en las que también fue significativa la participación de los juristas y en las que se presentaron argumentos jurídicos en un sentido u otro de las respectivas polémicas. Tales fueron los casos en materia de garantías: por ejemplo, respecto de las restricciones a la libertad de enseñanza, de la libertad de imprenta, del dictamen que tuvo que hacer una comisión de abogados para finalmente aprobar el artículo 16, después de que el pleno lo regresara dos veces a la Comisión, o de la reorganización del sistema penitenciario. Otro ejemplo, que toca a un punto fundamental de la organización del federalismo mexicano, fue el de la determinación de las bases de lo que sería la hacienda pública que debía corresponder al municipio libre.

Veamos los ejemplos vinculados a las garantías individuales que he mencionado. En el conocido debate del artículo 3º, 20 diputados abogados sostuvieron o votaron en contra de la prohibición de la participación del clero en la educación primaria, entre ellos Alfonso Cravioto, Luis Manuel Rojas, José Natividad Macías, José Silva Herrera, Rafael Ochoa y Fernando Lizardi; mientras que 27 diputados abogados apoyaron el dictamen de la Comisión de Constitución, en el que se reconocía el derecho del Estado a limitar

²⁷ Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., *supra* nota 12, pp. 2445-2501.

²⁸ *Ibidem*, pp. 997-1092.

²⁹ *Ibidem*, pp. 1617-1630.

la participación del clero en la educación, entre los cuales figuraron Rafael Cañete, Enrique Colunga, Rafael Martínez Escobar, Ignacio Ramos Pralow, David Pastrana o José María Truchuelo, quien defendió el dictamen, señalando que la enseñanza laica es la que realmente garantiza la libertad;³⁰ cabe mencionar también que en ese momento crítico del Constituyente optaron por no votar 18 de los 61 constituyentes que eran abogados.

En el dictamen del artículo 7º, la Comisión propuso, sin éxito, restablecer el jurado popular para periodistas que estaba en la versión original de la Constitución de 1857. La mayoría de los abogados se opuso a esta propuesta con el argumento de que, más que garantizar la libertad de imprenta, en realidad se establecería un privilegio constitucional para los periodistas; 30 de los 61 abogados votó contra el dictamen y éste sólo fue apoyado por 15 de ellos; hablaron en contra del dictamen los abogados Luis Manuel Rojas, Truchuelo y Martínez Escobar y, esencialmente, señalaron que la libertad de imprenta sólo la podía garantizar un poder judicial independiente y no un jurado especial.³¹

El artículo 16 fue sometido a un largo proceso legislativo. Se elaboraron tres dictámenes y su discusión se desarrolló en tres sesiones. Por su complejidad jurídica fue uno de los que más demandó la intervención de los abogados presentes en la asamblea, prácticamente coparon la discusión y la propuesta aprobada por amplia mayoría fue elaborada por una comisión especial, integrada sólo por los abogados constituyentes que acudieron a auxiliar a la 1ª Comisión. En este debate la complejidad jurídica obedeció a que se estaban discutiendo cuestiones esenciales en la definición de un régimen de libertades y se confrontaron diferentes concepciones de la relación cotidiana entre la autoridad y los gobernados, que son de la mayor trascendencia política, estando en juego cuestiones como el equilibrio difícil entre la protección de la libertad y la persecución de los delincuentes; la participación o no de las nuevas autoridades municipales en el ejercicio de la acción penal; la cuestión de ampliar o restringir la capacidad de intervenir en la esfera privada por parte de las autoridades administrativas, particularmente la sanitaria y la fiscal; y, sobre todo, la amplitud de la capacidad efectiva de los particulares para reclamar la legalidad y el debido proceso de todo acto de autoridad. En el Proyecto presentado por Carranza y avala-

³⁰ Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., *supra* nota 12, tomo I, pp. 244.

³¹ *Ibidem*, p. 540. Cabe señalar que don José Natividad Macías no asistió a esta discusión por estar enfermo, pero la abordó unos días después, al discutirse el dictamen del artículo 18 (p.749).

do esencialmente por la 1ª Comisión, se suprimió la primera preposición del artículo 16, que venía del original de 1857, y se buscó dar mayor precisión al texto, frenar las detenciones arbitrarias y establecer un nuevo equilibrio entre el individuo y las autoridades administrativas, reglamentando su acción para facilitar sus facultades de vigilancia. Intervinieron varios de los abogados, como López Lira, Recio, Colunga y Pastrana Jaimes, pero fue el michoacano don José Silva Herrera quien planteó el fondo del problema al señalar que, debido a la supresión del encabezado de este artículo, en realidad se estaban restringiendo, en lugar de ampliarse, las garantías individuales. Finalmente, el 13 de enero se presentó un tercer dictamen. En este documento la Comisión relató que se vio en el dilema de ajustar el dictamen anterior o presentar la propuesta del Proyecto de Constitución, pero como ambas tenían objeciones por tratarse de un punto “técnico”, los miembros de la Comisión optaron por “citar a todos los abogados que figuran en la Cámara”. Y de esta deliberación resultó:

Que la mayoría insiste en que debe adoptarse como encabezado del artículo 16 la fórmula que figura en el de la Constitución de 1857: Que la facultad de decretar aprehensiones, que se concede en casos urgentes a la autoridad administrativa, tenga lugar solamente a falta de autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio: Que los testigos que presencien los cateos sean propuestos por el dueño del lugar cateado: y que las autoridades administrativas, al practicar visitas domiciliarias, deben sujetarse a las disposiciones de las leyes reglamentarias.³²

Esta última propuesta de la Comisión fue aprobada sin discusión por la abrumadora mayoría de 147 a favor y sólo 12 en contra, con la cual fallaron los intentos de Carranza y de la 1ª Comisión de ampliar la esfera de la autoridad, suprimiendo la célebre fórmula: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”, que se sabe, era y ha sido esencial para los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Con respecto al futuro del sistema penitenciario, la propuesta de Venustiano Carranza consistía en establecer un sistema nacional de penitenciarías a cargo de la Federación con participación de los estados. Sin embargo, la discusión del dictamen del artículo 18 se dio en torno a que, dado que el fuero común corresponde al ámbito legislativo de los estados, esta pro-

³² *Ibidem*, pp. 685-740.

puesta debía ser rechazada por centralista, por lo que debían mantenerse las cárceles estatales; por una diferencia de un solo voto, se impuso este criterio favorable a la “soberanía” de los estados. Es interesante señalar que la mayoría de los abogados que participaron en esta votación, votó a favor del establecimiento de un sistema nacional de penitenciarías, porque consideraban que ofrecía la posibilidad de modernizar las cárceles del país; sus argumentos se basaron en autores como el clásico Beccaria y otros autores más cercanos a los constituyentes, como los italianos Lombroso (1835-1909), Garófalo (1851-1934) y Ferri (1856-1929).³³

Por último, para terminar esta breve aproximación al desempeño de los abogados en los debates del Constituyente, hablemos de una decisión que sería determinante en el futuro de la organización política de México: la cuestión de la hacienda municipal. Al discutirse el artículo 115, la controversia se dio en torno a la cuestión de que si la hacienda municipal debía definirse en la Constitución, o si, de acuerdo con nuestro sistema federal, ello era una facultad que correspondía a la soberanía de los estados en su régimen interior y, por tanto, los recursos fiscales propios de los municipios debían ser establecidos por el poder legislativo de cada estado. Abogaron a favor de garantizar a los municipios una hacienda definida desde la Constitución general Hilario Medina y Paulino Machorro; se opuso tajantemente el tabasqueño Martínez Escobar, y buscaron mediar entre estas posiciones extremas Fernando Lizardi y Gerzayn Ugarte,³⁴ quienes proponían que se estableciera el principio de hacienda propia a los municipios, pero que esta sería definida a nivel estatal. Finalmente, así se aprobó y quedó establecido en la fracción II del artículo 115 que: “Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados...”³⁵ decisión que, como todos sabemos, en realidad privó de recursos a los ayuntamientos a lo largo de toda la época posrevolucionaria.

³³ *Ibidem*, pp. 765

³⁴ *Ibidem*, tomo III, p. 2375.

³⁵ *Ibidem*, p. 2378.

IV. BREVE CONSIDERACIÓN FINAL

Como hemos visto en este estudio, los abogados constituyentes fueron un grupo numeroso y participativo que tuvo intervenciones determinantes en algunas de las decisiones tomadas por los constituyentes, particularmente en cuestiones que requerían mayores precisiones jurídicas como la definición de los alcances del artículo 16, la relación entre el ministerio público y la policía judicial, las restricciones al derecho de propiedad o la organización del poder judicial. Como profesionistas del derecho, aunque venían de tres principales camadas según el momento en que estudiaron (alrededor de los años 1885, 1895 y 1905), todos compartían el cientificismo y el positivismo que se desarrolló a lo largo de toda esta época y, a juzgar por los debates y los arreglos a los que llegaron, jurídicamente eran más pragmáticos que dogmáticos.

En lo político, aun considerando que todos pertenecían al constitucionalismo triunfante, en los temas en que el Congreso Constituyente se dividió, los abogados mostraron una pluralidad de preferencias similar a la que hubo en la asamblea, ya que, por ejemplo, hubo abogados a favor y en contra de la participación de religiosos en la educación primaria (dictamen del artículo 3º); del establecimiento de un jurado para periodistas (dictamen del artículo 7º); de la incorporación de la violación como causal para la pena de muerte, como se propuso en el Proyecto de Carranza (dictamen del artículo 22); de la eliminación de la elección popular del Ayuntamiento de la Ciudad de México (dictamen del artículo 73, fracción VI, inciso II); de que el Senado mantuviera la facultad de resolver controversias políticas entre los poderes de un estado (dictamen del artículo 76, fracción VIII); o de la prohibición de la producción y venta del alcohol en los estados (dictamen del artículo 117).³⁶ Con estos ejemplos de divisiones entre los letrados podemos concluir que la cualidad de ser abogados no se impuso sobre su condición de ciudadanos y constituyentes, y el derecho fue tan sólo un instrumento de sus convicciones.

³⁶Sobre el sentido de estas votaciones, véase Marván, Laborde, “¿Cómo votaron los diputados constituyentes de 1916-1917?”, cit., *supra* nota 11; y la lista nominal de cada una de ellas puede consultarse en Marván Laborde, *Nueva edición...*, cit., *supra* nota 12.

ANEXO I.

Fuentes consultadas para la elaboración de la base de datos

- BLANCARTE, Roberto, *Diccionario biográfico e histórico de la Revolución Mexicana en el Estado de México*, Toluca, Instituto Mexiquense de Cultura-El Colegio Mexiquense, 1992, 2 vols.
- CAVAZOS GARZA, Israel, *Diccionario biográfico de Nuevo León*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, 1984.
- CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917. *Biografías y semblanzas de algunos diputados*, México, Cámara de Diputados (XLIX Legislatura), 1976.
- CORDERO T. Enrique, *Diccionario biográfico de Puebla*, Puebla, Centro de Estudios Históricos de Puebla, 1972, 2 vols.
- COSÍO VIDAURRI, Guillermo, “La presencia de los jaliscienses en los Congresos Constituyentes”, *México ante todo*, núm. 62, diciembre 1981.
- Diputados del Estado de Morelos al Congreso Constituyente de Querétaro*, Cuernavaca, Instituto Estatal de Documentación de Morelos, 2002.
- DURÁN JIMÉNEZ, Martha e Ignacio Narro E., *Diccionario biográfico de Saltillo*, Saltillo, Fondo Editorial Coahuilense-Gobierno del Estado de Coahuila, 1995.
- GORDILLO Y ORTIZ, Octavio, *Diccionario biográfico de Chiapas*; México, Costa-Amic, 1977.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA, *Diccionario histórico y biográfico de la Revolución Mexicana*, México, INEHRM-Secretaría de Gobernación, 1990-1994, ocho tomos.
- La Constitución mexicana de 1917. Ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 1990.
- Los constituyentes ante su obra 1917*, México, Senado de la Republica, 1985.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, 3 tomos.
- NIEMEYER, Eberhardt Víctor, *Revolution at Queretaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Austin, University of Texas Press (Institute of Latin American Studies), 1974.

- RAMÍREZ LAVOIGNET, David, *Los constituyentes federales veracruzanos, 1917. Biografías*, Xalapa- Enríquez, Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, 1979.
- ROMERO FLORES, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, INERHM, 1986.
- ROUAIX, Pastor, *Diccionario geográfico, histórico y biográfico del Estado de Durango*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1946.
- SIERRA BRABATTA, Carlos Justo, *Diccionario biográfico de Campeche*, Campeche, Gobierno del Estado de Campeche, 1991.
- TAKANIKOS-QUIÑONES, JOHN N., *The Men of Queretaro: A Group Biography of the Delegates to the Mexican Constitutional Congress of 1916-1917*, tesis doctoral, Universidad de California en Davis, 1989.
- ZORRILLA, Juan Fidel, y Carlos González Salas *Diccionario biográfico de Tamaulipas*, Ciudad Victoria, Universidad Autónoma de Tamaulipas (Instituto de Investigaciones Históricas), 1984.

Anexo II.

Ocupación de los Abogados Constituyentes antes de noviembre de 1916

Administración Pública Federal		Total: 18
Nombre	Estado que representa	Edad
Manuel Aguirre Berlanga	Coahuila	30
Luis Alcocer	Guanajuato	39
Gaspar Bolaños	Jalisco	32
Alfonso Cravioto	Hidalgo	32
Marcelino Dávalos	Jalisco	45
Rafael de los Ríos	D.F.	26
Enrique A. Enríquez	México	29
Rafael Espeleta	Durango	60
Ramón Frausto	Guanajuato	37
Fernando Lizardi	Guanajuato	33
Paulino Machorro y Narváez	Jalisco	29
José Natividad Macías	Guanajuato	59
Andrés Magallón	Sinaloa	34

Ignacio Ramos Praslow	Jalisco	31
Crisóforo Rivera Cabrera	Oaxaca	36
Luis Manuel Rojas	Jalisco	45
Alberto Terrones	Durango	29
Gerzayn Ugarte	D.F.	35
Administración Pública Local		Total: 17
Nombre	Estado que representa	Edad
Crisóforo Aguirre	Hidalgo	56
Rafael P. Cañete	Puebla	60
Fernando Castaños Dorador	Durango	28
Enrique Colunga	Guanajuato	40
Francisco Martín del Campo	Jalisco	30
Alberto González	Hidalgo	37
Luis Ilizaliturri	Nuevo León	30
Fidel Jiménez	Guerrero	47
Jesús López Lira	Guanajuato	28
Rafael Martínez de Escobar	México	39
Guillermo Ordorica	Puebla	33
David Pastrana	Yucatán	32
Enrique Recio	Jalisco	27
José Solórzano	Chiapas	25
Enrique Suárez	Querétaro	26
José M. Truchuelo	Chiapas	60
Daniel Zepeda	Hidalgo	56
Poder Judicial		Total: 9
Nombre	Estado que representa	Edad
Francisco Espinosa	D.F.	53
Zeferino Fajardo Luna	Tamaulipas	31
Lisandro López	Chiapas	43
Rafael Martínez Mendoza	San Luis	29
Refugio Mercado	Hidalgo	40

David Pastrana	Yucatán	32
Ismael Pintado Sánchez	Hidalgo	26
José Silva Herrera	Michoacán	41
Daniel Zepeda	Chiapas	60
Ejercicio de la Profesión		Total: 17
Nombre	Estado que representa	Edad
Antonio Aguilar	México	39
Manuel Castañeda y Castañeda	Jalisco	46
Fortunato de Leija Sepúlveda	Tamaulipas	31
Juan N. Frías	Querétaro	32
Juan Manuel Giffard	México	30
José L. Gómez	Morelos	28
Plutarco Gonzáles	Nuevo León	46
Manuel Hernández	México	31
Manuel Herrera	Oaxaca	25
Fernando Lizardi	Guanajuato	33
José Natividad Macías	Guanajuato	59
Hilario Medina	Guanajuato	25
Enrique Meza	Veracruz	27
Rafael Ochoa	Jalisco	39
Enrique O'Farril	México	30
Carmen Sánchez Magallanes	Tabasco	35
Juan Sánchez	Oaxaca	27
Otro		Total 4
Nombre	Estado que representa	Edad
Sebastián Allende Rojas y R.	Jalisco	23
Alberto Alvarado	Michoacán	38
Andrés L. Arteaga de León	Zacatecas	30
Román Rosas y Reyes	D.F.	26