

LA SOBERANA CONVENCION Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Felipe Arturo ÁVILA ESPINOSA*

SUMARIO: I. *Soberanía*. II. *La cuestión agraria*. III. *El problema laboral*.
IV. *Bibliografía*.

La Soberana Convención Revolucionaria y el Congreso Constituyente de Querétaro son las dos asambleas más representativas de la Revolución mexicana. En ambas asambleas estuvieron reunidos los representantes de las principales corrientes revolucionarias; nombrados por los jefes militares, en el caso de la Convención; elegidos por los ciudadanos, en el caso del Constituyente, aunque con el requisito de no haber sido enemigos o haber ayudado a las fuerzas contrarias al constitucionalismo. Tanto los convencionistas, como los constituyentes, se consideraban a sí mismos como los representantes de la nación; del pueblo en armas, en el caso de los convencionistas; de la voluntad ciudadana, los constitucionalistas.

Ambas asambleas revolucionarias se llevaron a cabo en dos momentos centrales de la Revolución. La primera, cuando las corrientes revolucionarias habían triunfado sobre la dictadura huertista y trataron de unificarse y constituir un nuevo poder soberano, para lo cual decidieron convocar a una Convención, intento que fracasó. La segunda, cuando después de la guerra civil entre los revolucionarios, el constitucionalismo se alzó como la facción triunfadora y convocó a un Congreso Constituyente.

Ambas asambleas discutieron y aprobaron los principios jurídicos, políticos, económicos y sociales que debían ser el sustento del nuevo régimen surgido de la Revolución y del nuevo Estado. Ambas asambleas fundamentaron sus propuestas sobre tres ejes centrales. En primer lugar, lo que el nuevo régimen no debía ser: a partir de la negación del Porfiriato y del huertismo, lo que fue considerado a partir de entonces como el *Antiguo Régimen*. En segundo lugar, sobre la base de lo que la

* INEHRM.

FELIPE ARTURO ÁVILA ESPINOSA

Revolución ya había hecho; es decir, las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que los revolucionarios villistas, zapatistas y constitucionalistas habían realizado ya en las regiones que estuvieron bajo su dominio entre 1913 y 1916. Este segundo pilar era así una suerte de formalización *de jure* de las transformaciones revolucionarias *de facto* que la revolución popular, a través de sus tres mayores ejércitos, había hecho durante su desarrollo, mediante acciones como la recuperación de tierras por las comunidades campesinas, la expropiación de los bienes de los enemigos de la Revolución, la administración de los bienes expropiados por los jefes de los ejércitos revolucionarios, el control de la economía por parte de los jefes militares, la administración de la justicia y el apoyo de los revolucionarios a la organización y a la lucha de los trabajadores, así como las medidas anticlericales que habían llevado a cabo varios de los más prominentes jefes constitucionalistas en los estados bajo su control.

En tercer lugar, ambas asambleas, además de negar el pasado y reafirmar el presente, definieron el futuro: lo que la Revolución debía ser, es decir, el modelo ideal de nación, el tipo de sociedad y de gobierno que el villismo, el zapatismo y el constitucionalismo querían construir. Desde estos tres puntos de vista, ambas asambleas fueron la mejor expresión del proyecto de nación que estaban construyendo las tres grandes corrientes revolucionarias, proyecto que habían comenzado a desarrollar en sus regiones y que querían consolidar con una óptica global, a partir de las propuestas de sus representantes que participaron en ellas.

La Convención buscó establecer los fundamentos jurídicos e institucionales de la Revolución en su etapa de mayor radicalidad. Al principio, cuando estuvieron en ella los representantes de las tres grandes corrientes revolucionarias, éstos iniciaron la discusión de los principios, propuestas y reformas que tenían que dar respuesta y cauce a las principales demandas de la Revolución, demandas que no había resuelto el maderismo y que cada una de las corrientes había estado atendiendo en sus respectivas zonas de dominio. En esa primera etapa convencionista, con la presencia de las tres corrientes, los delegados sólo pudieron avanzar en aceptar el Plan de Ayala como plataforma mínima de gobierno y comenzaron a discutir las propuestas de los otros grandes temas de gobierno, y de reformas y organización del Estado nacional. Sin embargo, al fracturarse la Convención por la negativa de Venustiano Carranza a aceptar la soberanía de la Asamblea que votó por su destitución, y ante la salida del constitucionalismo, mientras se dirimía la hegemonía del proceso revolucionario en los campos de batalla, los delegados de la División del Norte y del Ejército Libertador del Sur avanzaron en dar cima a lo que era el proyecto de nación de la alianza villista-zapatista, que se expresó en el Programa de Reformas Sociales, Económicas y Políticas, programa en el que se establecían las principales demandas agrarias y obreras y la conformación de un Estado benefactor al servicio de los sectores populares. La Convención fue, así, una asamblea preconstituyente con la legitimidad que le daba estar compuesta por los representantes del pueblo en armas de una revolución victoriosa.

El Congreso Constituyente de Querétaro, por su parte, fue la culminación del proyecto de nación de la fracción ganadora de la Revolución, definió las bases ju-

rídicas del nuevo Estado, de sus instituciones y de la relación del Estado surgido de la Revolución con las clases sociales, a través de un nuevo pacto social. El proyecto de nación definido por el constitucionalismo en Querétaro era diferente al Estado oligárquico porfirista-huertista, era producto de una revolución triunfante, tenía legitimidad y una sólida base popular y fue el resultado de un pacto social en el que los nuevos detentadores del poder aceptaron la legitimidad de las principales demandas sociales, las incorporaron como derechos constitucionales y definieron el papel del Estado surgido de la Revolución como el propietario original de los recursos naturales, árbitro supremo del conflicto social, eje del desarrollo económico y garante del orden social y de la estabilidad, a partir del control político corporativo sobre las organizaciones sociales.

En lo que sigue, haré un primer acercamiento a algunas de las similitudes y diferencias de la Convención y del Congreso Constituyente en torno a algunos de los conceptos que considero centrales de su proyecto de nación.

I. SOBERANÍA

Ambas asambleas asumieron conscientemente el poder soberano nacional. Ante la ausencia del poder soberano consolidado en el Porfiriato, derrotado y pulverizado por la Revolución durante la lucha contra Huerta, el primer acto significativo de la Convención reunida en Aguascalientes fue asumir la soberanía nacional. Como poder soberano, decidió hacer a un lado a los tres grandes caudillos de la Revolución: Villa, Carranza y Zapata y nombrar un nuevo gobierno de la República, además de formular el programa del gobierno revolucionario. Sin embargo, aunque en la Convención en su primera etapa estuvieron los representantes de los tres grandes ejércitos de la Revolución, sólo los más importantes generales villistas estuvieron presentes en ella, mientras que la mayoría de los principales jefes militares constitucionalistas más cercanos a Carranza no lo hicieron y mantuvieron una actitud de reserva y desconfianza respecto de la Convención, al igual que los principales jefes zapatistas. Así pues, la soberanía nacional asumida por la Convención en Aguascalientes no fue del todo real, pues buena parte del poder militar estaba fuera de ella y porque la decisión de mayor trascendencia que tomó, la de destituir a los tres grandes caudillos y nombrar a un Presidente Interino de la República no la pudo sostener, por lo que la soberanía real tuvo que definirse en los campos de batalla una vez que Carranza desconoció a la Convención y llamó a sus seguidores más cercanos a enfrentarla. Lo que esos acontecimientos mostraron, por tanto, fue que la reconstitución del poder soberano, una vez que se había pulverizado el Estado porfirista huertista, tuvo que definirse con el enfrentamiento militar y político entre los tres grandes ejércitos revolucionarios, cada uno de los cuales representaba un poder soberano regional emergente que aspiraba a conseguir la hegemonía nacional.

El Congreso Constituyente de Querétaro, por su parte, actuó como la encarnación de la soberanía nacional expresada a través de las elecciones con el fin de iniciar

FELIPE ARTURO ÁVILA ESPINOSA

la reconstrucción del país y sentar las bases jurídicas del régimen surgido del proceso revolucionario, una vez que el constitucionalismo se había erigido como la corriente triunfadora indiscutida y había logrado establecer el control militar y político sobre la mayor parte del territorio nacional. La soberanía del Congreso no fue puesta en duda en ningún momento, porque Carranza, Obregón y todos los demás jefes militares del constitucionalismo estuvieron de acuerdo en su legitimidad y aceptaron la elaboración de una nueva Constitución, aunque no estuvieran enteramente de acuerdo con todas las disposiciones elaboradas por los diputados constituyentes. La lucha política en el Congreso entre los jacobinos radicales y los liberales moderados cercanos a Carranza terminó por fortalecer la legitimidad del texto constitucional aprobado, que concluyó el proceso legal iniciado por Carranza con el Plan de Guadalupe y que había sido aceptado por todos los miembros de la corriente ganadora de la Revolución.

II. LA CUESTIÓN AGRARIA

Tanto la Convención como el Constituyente vieron en el problema agrario el origen de la Revolución y el problema nacional más urgente que había que resolver. La Convención, en sus tres etapas, aceptó la centralidad de la cuestión de la tierra. En la primera, cuando estuvieron en ella el constitucionalismo, el villismo y el zapatismo aprobó el Plan de Ayala como plataforma programática para resolver el problema agrario. En la segunda, los delegados villistas y zapatistas, en el Programa de Reformas Económicas y Sociales, en sus primeros cuatro artículos, establecieron la manera en que lo resolverían: destruyendo el latifundismo, creando la pequeña propiedad, dotando de tierra a todo el que la necesitara, devolviendo los ejidos a los pueblos, fomentando la agricultura con crédito y creando escuelas de agricultura. En su etapa final, los miembros del Consejo Ejecutivo de la Convención, integrado por cinco de los principales intelectuales zapatistas, emitieron una pormenorizada *Ley Agraria* en la que establecieron que la posesión de la tierra era un derecho natural que el Estado debía garantizar, por lo que se tenía que restituir a los pueblos, comunidades e individuos la tierra de la que habían sido despojados y asentaron que se expropiarían las grandes propiedades para dotar de ella a quien lo necesitara.

En el constitucionalismo el tema de la tierra tuvo un papel central desde la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, redactada por Luis Cabrera, en la que admitió que el despojo de los terrenos comunales era una de las causas principales del descontento agrario y que era imperioso devolverlos, por lo que declaraba nulas todas esas enajenaciones y se disponía que se restituyeran los ejidos a los pueblos que los necesitaran, para lo cual el gobierno expropiaría, en caso necesario, los terrenos que hicieran falta. El Congreso de Querétaro incorporó la Ley Agraria a la Constitución y fue más allá. El artículo 27 establecía un puente entre el pasado colonial y el futuro al que se quería llegar, al reivindicar para la Nación —encarnada en el Es-

tado— la propiedad de la tierra, de las aguas y del subsuelo, y como una atribución del mismo Estado la transferencia de su dominio a los particulares, constituyendo así la propiedad privada pero reservándose la facultad de expropiarla por causa de utilidad pública. El texto constitucional aceptaba como legítimo el reparto agrario, restituyendo la tierra a las comunidades rurales que hubieran sido despojadas de ella y otorgándola a quienes no la tuvieran. Por lo que respecta a los recursos naturales del subsuelo, petróleo, gas natural y minería, establecía la propiedad originaria de la nación sobre ellos y encomendaba al Estado su preservación, la facultad de concesionarlos y, además, de utilizarlos para impulsar el desarrollo nacional. El artículo 27 ponía así en manos del Estado y, sobre todo, del Presidente de la República, el formidable poder de decidir cómo, cuándo, a quiénes y en qué proporción debía repartirse la tierra, además de definir las modalidades para la explotación del subsuelo.

Así pues, aunque en la Convención y en el Constituyente el tema agrario era central y ambas propusieron una solución a fondo, existían diferencias importantes en sus propuestas. En la Convención, cuya discusión y elaboración de su proyecto agrario fue dominada por los delegados zapatistas, la reforma agraria que formularon estaba anclada en el Plan de Ayala. Era una reforma radical y desde abajo, en la que las comunidades recuperaban inmediatamente las tierras de las que habían sido despojadas y las defendían con las armas en la mano, mientras que los hacendados que quisieran reivindicar sus derechos sobre ellas tendrían que acudir a los tribunales agrarios a probarlos.

El agrarismo constituyente, en cambio, no era un agrarismo desde abajo sino controlado y sancionado desde arriba por el Estado, a través de los tribunales agrarios que evaluaban y dictaminaban la procedencia o no de las dotaciones de tierra, mediante un proceso en donde los tribunales y, en última instancia, el titular del Poder Ejecutivo, decidían el momento, el lugar y la cantidad de tierra que sería repartida, es decir, era una reforma agraria desde arriba que sería usada para dar legitimidad al Estado posrevolucionario y que daría un enorme control político a las autoridades agrarias y al partido de Estado que se constituyó después.

III. EL PROBLEMA LABORAL

El tema laboral fue otro aspecto central en la discusión de ambas asambleas. En la Convención participaron delegados como Antonio Díaz Soto y Gama, Luis Méndez, Rafael Pérez Taylor, Santiago Orozco y Manuel Mendoza López, quienes habían estado cercanos al movimiento laboral radical de la época y a la Casa del Obrero Mundial. Así, un sector importante de los delegados zapatistas y uno minoritario de los villistas, impulsaron dentro del programa de reformas de la Convención un capítulo obrero en el que plasmaron algunas de las propuestas más sentidas del movimiento laboral de la época en su vertiente más radical y cercana al anarco-sindicalismo, ideología a la que se adherían varios de los delegados zapatistas. De ese modo, en el programa de reformas se reconocía la personalidad jurídica de los sindicatos,

FELIPE ARTURO ÁVILA ESPINOSA

el derecho de huelga, la supresión de las tiendas de raya y del pago en especie, así como el derecho de los obreros de recurrir al boicotaje, una forma de boicot comercial a las fábricas que tuvieran conflictos con sus trabajadores.

En la etapa final de la Convención, cuando estuvo confinada al área zapatista, luego de las derrotas de Villa en el Bajío, el Consejo Ejecutivo de la Convención, compuesto por cinco intelectuales zapatistas, elaboró una *Ley del Trabajo*, redactada por Manuel Mendoza López Schwertfegert, en la que dio una formulación más acabada a su concepción del problema laboral. En ella se reivindicaba como un derecho natural tanto el trabajo como el disfrute íntegro de lo producido por los trabajadores. El Estado debía garantizar este derecho. La ley establecía como objetivo la paulatina socialización de los medios de producción y de cambio, así como la constitución de sociedades cooperativas de producción y de consumo formadas por las clases productoras. Sin embargo, inmediatamente después se restringía su alcance: serían las industrias cuyos propietarios murieran sin descendientes y sin dejar testamento, así como los monopolios considerados perjudiciales para el pueblo los que se socializarían. Luego establecía una serie de reformas laborales: jornada máxima de trabajo de ocho horas, descanso dominical obligatorio, salario mínimo fijado anualmente por las Juntas de Reformas Revolucionarias locales, prohibición del trabajo nocturno y subterráneo para las mujeres y de todo tipo de trabajo para las mujeres gestantes y los niños menores de 14 años; los patrones tenían obligación de proporcionar condiciones de higiene y seguridad adecuadas que evitaran accidentes laborales y de indemnizar a las víctimas de ellos.

Junto con esta ley expidieron otras dos que la complementaban: la *Ley sobre Accidentes del Trabajo* y la *Ley de Asistencia Pública en favor de los Incapacitados por el Trabajo*. Con la primera buscaban la “justa compensación” a los riesgos y accidentes que sufrían los trabajadores, señalando la responsabilidad única e ineludible del propietario o patrono y la obligación que tenía éste de indemnizar a los afectados. La otra ley establecía la obligación de la sociedad y los gobiernos de “atender a la subsistencia de los seres humanos que, por cualquiera causa, se encuentren imposibilitados para el trabajo”.

Con el triunfo constitucionalista sobre la dictadura de Huerta y después sobre la Convención, se estrechó la alianza entre un sector del movimiento laboral y la corriente encabezada por el Primer Jefe. Obregón y varios de los gobernadores y jefes militares constitucionalistas promovieron reformas laborales en estados gobernados por jefes radicales de esa corriente como Antonio I. Villarreal en Nuevo León, Salvador Alvarado en Yucatán, Rafael Cepeda en San Luis Potosí, y Francisco J. Múgica en Tabasco, en donde establecieron el salario mínimo y la jornada máxima de trabajo, y reconocieron el derecho de huelga y la personalidad jurídica de las organizaciones laborales. Esa legislación local transformó y mejoró las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos. No obstante, aún había mucha resistencia de los patrones a renunciar a las condiciones imperantes que los habían favorecido por tanto tiempo y seguían oponiéndose a esas conquistas.

Ése era el contexto en el que se llevó a cabo la discusión y aprobación del artículo 123, que fue un parteaguas en la historia de las relaciones obrero-patronales

al garantizar plenamente los principales derechos por los que los trabajadores mexicanos habían estado luchando durante décadas. El artículo 123 fijó en 8 horas la duración máxima de la jornada de trabajo diurna y de 7 horas la nocturna, así como de 6 horas para los jóvenes mayores de 12 y menores de 16 años; estableció el descanso semanal obligatorio; estipuló que el salario mínimo debía ser suficiente “para satisfacer las necesidades de vida del obrero, su educación y sus placeres honestos”, así como el derecho de todo trabajador a tener participación de las utilidades de la empresa en que trabajara. Determinó que a trabajo igual correspondía salario igual, sin distinción por sexo o nacionalidad. El salario mínimo y la participación de utilidades serían fijados por comisiones especiales en cada municipio y debían pagarse en moneda. Las horas extras de trabajo serían pagadas al doble, y no podrían ser mayores a tres horas diarias ni por tres días consecutivos. Los patrones tenían la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, así como establecer escuelas, enfermerías y demás servicios que necesitara la comunidad. Cuando tuvieran más de 200 trabajadores, deberían proporcionar un terreno para mercados públicos, centros recreativos y servicios municipales. Los empresarios serían los responsables de los accidentes laborales y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas durante su jornada. El artículo garantizaba el derecho de asociación tanto a los obreros como a los patrones. Reconocía el derecho de huelga, aunque señalaba que las huelgas serían lícitas cuando su objetivo fuera lograr el equilibrio entre los factores de la producción. Los conflictos entre el capital y el trabajo serían arbitrados por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en las que estarían representados los obreros y los patrones en partes iguales, así como un representante del gobierno.

Así pues, de manera significativa, los constituyentes dieron al Estado el papel de mediador en las relaciones obrero-patronales, al asignarle la facultad de autorizar la constitución de las organizaciones laborales y, también, la capacidad de dictaminar sobre la licitud o no de sus huelgas. Como el artículo 27, el 123 dotaba al Estado y, particularmente al presidente de la República, como jefe del Estado mexicano, de un enorme poder tanto sobre los trabajadores como sobre los patrones, subordinando a ambos sectores a sus designios. Como se observa, tanto en el programa de la Convención como en el capítulo del trabajo de la Constitución de Querétaro, se materializaron las principales demandas que el movimiento obrero mexicano había sostenido por décadas con una óptica muy orientada a favor de los trabajadores y con propuestas muy avanzadas y radicales, en las que el Estado protegía a la parte más débil y le garantizaba sus derechos.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Jesús, *Memoria de la Secretaría de Gobernación*, México, INEHRM, 1985.
ALESSIO ROBLES, Vito, *La Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, México, INEHRM, 2014.

FELIPE ARTURO ÁVILA ESPINOSA

ÁVILA ESPINOSA, Felipe Arturo, *Las corrientes revolucionarias y la Soberana Convención*, México, INEHRM-El Colegio de México, 2014.

BÓRQUEZ, Djed, *Crónica del Constituyente*, México, INEHRM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

Crónicas y debates de las sesiones de la Soberana Convención Revolucionaria (Introducción y notas de Florencio Barrera Fuentes), México, INEHRM, 1964, 3 vols.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente, México, INEHRM, 2015, 2 vols.

PALAVICINI, Félix, *La historia de la Constitución de 1917*, México, INEHRM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, 2 vols.

ROUAIX, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, INEHRM, 2016.

