

• LOS ESTADOS EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE •

Tamaulipas

en el Congreso Constituyente

1916-1917

María del Pilar Gómez Leal
Coordinadora



Tamaulipas en el Congreso Constituyente, 1916-1917

María del Pilar Gómez Leal
Coordinadora

TAMAULIPAS EN EL
CONGRESO CONSTITUYENTE
1916-1917

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES



COMITÉ PARA LA CONMEMORACIÓN
DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ENRIQUE PEÑA NIETO

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

JORGE CARLOS RAMÍREZ MARÍN

*Presidente de la Cámara de Diputados
del Congreso de la Unión*

ERNESTO JAVIER CORDERO ARROYO

*Presidente de la Cámara de Senadores
del Congreso de la Unión*

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

REPRESENTANTES

PODER EJECUTIVO FEDERAL

MIGUEL ÁNGEL OSORIO CHONG

Secretario de Gobernación

MARÍA CRISTINA GARCÍA CEPEDA

Secretaria de Cultura

PODER LEGISLATIVO FEDERAL

GUADALUPE ACOSTA NARANJO

Diputado Federal

ENRIQUE BURGOS GARCÍA

Senador de la República

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

*Ministro de la Suprema Corte
de Justicia de la Nación*

ALFONSO PÉREZ DAZA

Consejero de la Judicatura Federal

PATRICIA GALEANA

Secretaria Técnica

CONSEJO ASESOR

Sonia Alcántara Magos

Héctor Fix-Zamudio

Sergio García Ramírez

Olga Hernández Espíndola

Ricardo Pozas Horcasitas

Rolando Cordera Campos

Rogelio Flores Pantoja

Javier Garciadiego

Sergio López Ayllón

Pedro Salazar Ugarte

Héctor Fix-Fierro

José Gamas Torruco

Juan Martín Granados Torres

Aurora Loyo Brambila

Gloria Villegas Moreno

BIBLIOTECA
CONSTITUCIONAL
I N E H R M



CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA

SECRETARÍA DE CULTURA

Secretaria de Cultura
María Cristina García Cepeda



INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO

Directora General
Patricia Galeana

Consejo Técnico Consultivo

Luis Barrón Córdova	Ricardo Pozas Horcasitas
Fernando Castañeda Sabido	Salvador Rueda Smithers
Ana Carolina Ibarra González	Rubén Ruiz Guerra
Luis Jáuregui	Enrique Semo
Érika Pani	Gloria Villegas Moreno



GOBIERNO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas
Francisco Javier García Cabeza de Vaca



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS
DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS

Coordinadora
María del Pilar Gómez Leal

Alejandro Martínez Aduna	María Eugenia Prieto Márquez
Ana Esperanza Vargas Gutiérrez	Mauricio Sánchez Morales
Gabriel Higuera Licona	Oscar Rincón Pérez
Leonte Garza Salinas	Oswaldo Garza Sagástegui



UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
TAMAULIPAS



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE TAMAULIPAS

Pedro Alonso Pérez
Fernando Olvera Charles

TAMAULIPAS EN EL
CONGRESO CONSTITUYENTE
1916-1917

MARÍA DEL PILAR GÓMEZ LEAL

Coordinadora

JL1215.1917
T351
2017

Tamaulipas en el Congreso Constituyente, 1916-1917 / María del Pilar Gómez Leal, coordinadora; Carlos Alberto García González, presentación; Patricia Galeana, prólogo, Ciudad de México: Secretaría de Cultura, INEHRM, Ciudad Victoria, Tamaulipas: Instituto de Investigaciones Parlamentarias del Congreso del Estado de Tamaulipas, Universidad Autónoma de Tamaulipas, Instituto de Investigaciones Históricas, 2017. 240 páginas; 23cm. (Biblioteca Constitucional. Serie Los Estados en el Congreso Constituyente)

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-8507-89-4, *Tamaulipas en el Congreso Constituyente, 1916-1917*

México. Congreso Constituyente 1916-1917. 2. Historia constitucional
- Tamaulipas. I. t. II. Ser.

Primera edición, Los estados en el Congreso Constituyente, 2017.

Producción:

Secretaría de Cultura
Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México

D.R. © Carlos Alberto García González, presentación
D.R. © Patricia Galeana, prólogo

D.R. © 2017 de la presente edición
Secretaría de Cultura

Dirección General de Publicaciones
Paseo de la Reforma 175

Colonia Cuauhtémoc, C.P. 04510, Ciudad de México.

D.R. © 2017. Instituto de Investigaciones Parlamentarias
del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.
Boulevard Praxedis Balboa 3100,
Parque Bicentenario, C.P. 87086,
Cd. Victoria, Tamaulipas, México.

D.R. © 2017. Instituto de Investigaciones Históricas
de la Universidad Autónoma de Tamaulipas
Centro Universitario Adolfo López Mateos, Edificio Centro de Gestión
del Conocimiento, 2° piso, Cd. Victoria, Tamaulipas, México.

Las características gráficas y tipográficas de esta edición son propiedad
del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones
de México de la Secretaría de Cultura.

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total
o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos
la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación,
sin la previa autorización por escrito de la Secretaría de Cultura/
Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

ISBN: 978-607-9276-57-7, Biblioteca Constitucional (Obra completa)
ISBN: 978-607-8507-89-4, *Tamaulipas en el Congreso Constituyente, 1916-1917*

Impreso y hecho en México

CULTURA
SECRETARÍA DE CULTURA



CONTENIDO

MENSAJE DEL GOBERNADOR

Francisco Javier García Cabeza de Vaca	11
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS	

PRESENTACIÓN

Carlos Alberto García González	13
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE TAMAULIPAS	

TAMAULIPAS EN EL CONSTITUYENTE

Patricia Galeana	15
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO	

CAPÍTULO I

CONTEXTO HISTÓRICO INTERNACIONAL PREVIO A LA REVOLUCIÓN

Leonte Garza Salinas	21
--------------------------------	----

CAPÍTULO II

LOS CONTEXTOS SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE TAMAULIPAS Y SU IMPLICACIÓN EN LA DISCUSIÓN DEL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Fernando Olvera Charles	43
-----------------------------------	----

CAPÍTULO III

ACONTECIMIENTOS DE TAMAULIPAS
PREVIOS AL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO
Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Pedro Alonso Pérez 69

CAPÍTULO IV

DATOS BIOGRÁFICOS
DE LOS CONSTITUYENTES TAMAULIPECOS

Anselmo Guarneros III 87

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIPUTADOS
TAMAULIPECOS EN EL CONGRESO
CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Alejandro Martínez Aduna, Oscar Rincón Pérez y Oswaldo Garza
Sagástegui. 101

CAPÍTULO VI

LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN
DE 1917 EN LA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS DE 1921

Gabriel Higuera Licon, Mauricio Sánchez Morales,
María Eugenia Prieto Márquez y Ana Esperanza Vargas Gutiérrez. . 173



MENSAJE DEL GOBERNADOR



Acien años de la promulgación de la Carta Magna, es un buen momento para confirmar el compromiso a favor de la vigencia del Estado de Derecho, del combate a la desigualdad social y del rescate de la seguridad pública.

FRANCISCO JAVIER GARCÍA CABEZA DE VACA
Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas

PRESENTACIÓN

*T*amaulipas en el Congreso Constituyente de 1917 es la aportación del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas con la que se suma a la conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de su Instituto de Investigaciones Parlamentarias y con la valiosa colaboración de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), por medio de su Instituto de Investigaciones Históricas (IIH).

La presente obra se materializa por la invitación y el impulso de la doctora Patricia Galeana, directora general del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM), a trabajar en este tema trascendental para la vida política y jurídica de nuestro país.

El periodo constituyente de 1916 y 1917 es ampliamente conocido por los debates y su producto, la Constitución Política de 1917, la cual ha sido acuciosamente estudiada por el Derecho constitucional.

La virtud del trabajo que se presenta radica en una visión joven y renovada de investigación, coordinada por la licenciada María del Pilar Gómez Leal, e integrada en primera instancia dentro de un contexto internacional de México a principios del siglo xx.

Le debemos al IIH de la UAT una visión de nuestro Estado, en la época revolucionaria, en la que se hace especial hincapié en algunos

eventos que influenciaron el devenir histórico de la época y, por ende, de la Constitución de 1917.

Se incluyen también los datos biográficos de los constituyentes por Tamaulipas, para ilustrar al lector acerca del ánimo que caracterizaba a estos personajes a la hora de tomar las grandes decisiones que, aún hoy, tienen importancia en el contexto político.

A su vez, se abordan las participaciones más importantes de nuestros personajes tamaulipecos dentro de los debates del Constituyente de Querétaro en temas como la educación, asociación, principio de legalidad, separación de poderes y federalismo; por lo que hemos considerado esto como el corazón de nuestra aportación.

Por último, cabe señalar que si en los primeros capítulos se estudia la influencia de Tamaulipas en el Constituyente de 1917, a su vez, en el último se analiza cómo impactaron los preceptos de la Constitución federal al texto de la Constitución de Tamaulipas.

No resta sino agradecer de nueva cuenta a la doctora Patricia Galeana, a la licenciada María del Pilar Gómez Leal, titular de nuestro Instituto de Investigaciones Parlamentarias, así como a la doctora Laura Hernández, directora del Instituto de Investigaciones Históricas de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, por su interés y apoyo para la realización de este trabajo.

DIP. CARLOS ALBERTO GARCÍA GONZÁLEZ
*Presidente de la Junta de Coordinación Política
del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas*



TAMAULIPAS EN EL CONSTITUYENTE

En el marco del Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) se complace en coeditar la obra *Tamaulipas en el Congreso Constituyente 1916-1917*, con el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas y su Congreso, a través de su Instituto de Investigaciones Parlamentarias, y con la colaboración de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, por medio de su Instituto de Investigaciones Históricas.

La obra colectiva, coordinada por María del Pilar Gómez Leal, es el resultado del trabajo de 11 especialistas: Pedro Alonso Pérez, Leonte Garza Salinas, Oswaldo Garza Sagástegui, Alseldo Guarneros, Gabriel Higuera, Alejandro Martínez Aduna, Fernando Olvera Charles, María Eugenia Prieto, Oscar Rincón Pérez, Mauricio Sánchez y Ana Vargas. La obra inicia presentándonos el difícil contexto internacional y nacional del proceso revolucionario, para luego analizar el contexto político, económico y social de Tamaulipas, su importancia en la Revolución y su participación en el Constituyente de 1917, así como los datos biográficos de los constituyentes tamaulipecos. Finaliza con el análisis de la influencia de la Constitución de 1917 en la Constitución del estado de 1921.

Leonte Garza Salinas¹ explica la génesis de la Carta Magna de 1917. Hace un recorrido por las dicotomías planteadas en los diferentes proyectos de nación: república o monarquía, federalismo o centralismo, liberales o conservadores, en el proceso de construcción del Estado nacional.

El autor nos presenta la evolución del federalismo, desde su nacimiento en la Constitución de 1824, las antitéticas constituciones centralistas y su restauración con el Acta de Reformas de 1847, hasta el triunfo definitivo del régimen federal en 1857. Concluye que la Constitución de 1957 tuvo innovaciones más avanzadas que la realidad social. Aborda la influencia del constitucionalismo estadounidense y francés en el mexicano, así como las aportaciones de la Constitución de 1917 al constitucionalismo mundial, al incorporar por vez primera los derechos sociales.

Garza Salinas destaca la importancia de la actividad comercial e industrial de Tamaulipas desde la dictadura y cómo la concentración de la riqueza en las élites provocó estallidos sociales. Durante la Revolución, fue un centro de operaciones importante, debido a su posición geográfica, al puerto de Tampico, a sus aduanas y el auge petrolero de la región, así como el flujo del armamento y fondos con los que se sostuvieron los movimientos revolucionarios.

Fernando Olvera Charles² explica el gran desarrollo que tuvo el campo tamaulipeco por el ingreso de capitales extranjeros y la explotación de la tierra en latifundios durante la dictadura. Considera que el descontento de la clase obrera tamaulipeca, así como de los grupos marginados, explica el rápido triunfo de la revolución maderista, sin embargo, al dejar intacto al ejército porfirista, triunfó la contrarrevolución que derrocó al gobierno democrático de Madero.

El gobernador de Tamaulipas, Matías Huerta, reconoció al gobierno emanado del Cuartelazo, convirtiéndose la ciudad de Tampico en un gran bastión para el régimen usurpador, hasta que sucumbió ante las fuerzas constitucionalistas. El gobernador Fidencio Trejo Flores, siguiendo las indicaciones de Venustiano Carranza, publicó la convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso Constituyente el

¹ “Contexto histórico internacional previo a la Revolución”, pp. 21-41.

² “Los contextos social, político y económico de Tamaulipas y su implicación en la discusión del Constituyente de 1917”, pp. 43-68.

23 de septiembre de 1917. El autor explica que el general Luis Caballero, hombre de confianza de Carranza, influyó en el Partido Liberal que postuló a los candidatos. Los cuatro constituyentes que integraron la diputación tamaulipeca fueron Pedro A. Chapa, Zeferino Fajardo, Emiliano P. Nafarrete y Fortunato de Leija.

Olvera Charles concluye que la situación que imperaba en Tamaulipas y en el resto del país marcó la elección de los representantes tamaulipecos al Congreso Constituyente de 1916-1917.

Pedro Alonso³ nos refiere el proceso revolucionario en Tamaulipas y la influencia fundamental que tuvieron en él Alberto Carrera Torres, Lucio Blanco y el propio Venustiano Carranza.

Alberto Carrera se unió al maderismo y expidió la Ley Ejecutiva de Reparto de Tierra el 4 de marzo de 1913, primer ordenamiento en la materia durante el proceso revolucionario.

Lucio Blanco llevó a cabo en Matamoros el primer reparto de tierras de la revolución constitucionalista el 30 de agosto de 1913. Distribuyó 151 hectáreas a 12 campesinos. El autor nos ofrece una semblanza de este personaje de claroscuros y de su trascendencia en el proceso revolucionario y en la historia de Tamaulipas.

Para finalizar, nos refiere la estancia de Carranza en Matamoros, donde el 29 de noviembre de 1915, tras las victorias militares sobre los ejércitos de la Convención en las batallas del Bajío, pronunció un memorable discurso en el que sentó las bases que normarían las relaciones internacionales de su gobierno y de la Revolución mexicana, lo que posteriormente se convirtió en la Doctrina Carranza.

Anselmo Guarneros⁴ hace las semblanzas de los cuatro diputados constituyentes tamaulipecos. Parte de sus motivaciones para unirse a la Revolución y su participación en el Congreso Constituyente de 1916-1917: Zeferino Fajardo fue maestro de primaria, abogado, agente del ministerio público, juez de primera instancia y notario público. Pedro Chapa era originario de Nuevo León, pero luchó en Tamaulipas y era aviador. Emiliano P. Nafarrete, originario de Sinaloa, tuvo un desempeño sobresaliente en la revolución maderista en Durango y

³ “Acontecimientos de Tamaulipas previos al Constituyente de Querétaro y la Constitución de 1917”, pp. 69-86.

⁴ “Datos biográficos de los constituyentes tamaulipecos”, pp. 87-99.

Chihuahua. Vivió el Cuartelazo en la Ciudad de México y se unió al constitucionalismo. Se trasladó a Tamaulipas, donde tuvo un notable desempeño. Fortunato de Leija nació en Tamaulipas. Estudió Derecho en la Ciudad de México y volvió a su estado, a la ciudad de Tampico. Después de participar en el Congreso Constituyente, se rebeló junto al general Luis Caballero contra Carranza.

Guarneros hace también mención del tamaulipeco Eliseo L. Céspedes, quien se unió al ejército constitucionalista y participó como diputado por Veracruz en el Congreso Constituyente.

Alejandro Martínez Aduna, Oscar Rincón Pérez y Oswaldo Garza Sagástegui⁵ nos presentan las intervenciones de los cuatro constituyentes tamaulipecos en el Congreso: Pedro A. Chapa, Zeferino Fajardo, Emiliano P. Nafarrete y Fortunato de Leija.

En el debate sobre el artículo 3o. constitucional, Pedro A. Chapa apoyó la propuesta de Venustiano Carranza. Sobre el artículo 9o., con respecto al derecho a la libertad de asociación y de reunión, Chapa y Fajardo presentaron posturas opuestas, enfrentando la propuesta del Primer Jefe y la presentada por la Comisión de la Constitución, en particular sobre si era necesario señalar los supuestos en que una reunión se consideraría como ilegal.

En el debate relativo a la garantía de legalidad, establecido en el artículo 16, Emiliano P. Nafarrate y Zeferino Fajardo tuvieron una actuación más moderada, ya que en sus intervenciones sólo se dedicaron a precisar algunos conceptos con el fin de mejorar el proyecto de Carranza. El primero pedía confianza en las instituciones y el segundo solicitaba que se aclarara si la orden de aprehensión sólo procedería mediante una acusación previa, invitando a los diputados a ser tolerantes y abiertos a las ideas contrarias para producir un texto jurídico de alta calidad.

Fajado intervino también en la discusión de los artículos 49 y 142, primeramente se opuso a conceder facultades legislativas al Ejecutivo, sin excepción alguna y, por otra parte, propuso adicionar al artículo 142, para que las facultades federales no concedidas de manera expresa se entenderían reservadas al pueblo.

⁵ “La participación de los diputados tamaulipecos en el Congreso Constituyente de 1916-1917”, pp. 101-171.

Gabriel Higuera Licon, Mauricio Sánchez Morales, María Eugenia Prieto Márquez y Ana E. Vargas Gutiérrez⁶ nos explican la importancia de las reformas a la Constitución de 1917 para mantener su vigencia. Destacan la capacidad de adaptación de la Constitución al contexto social de la nación.

Tamaulipas fue reconocido como estado desde 1824 y, un año después, tuvo su primera Constitución. Sin embargo, fue hasta 1920 que contó con una carta constitucional acorde con la de 1917, debido a que hubo resistencia para instaurar al constitucionalismo en el estado, por los diversos grupos de militares que se disputaban el poder. Además, esta Constitución fue efímera, ya que Tamaulipas se unió al Plan de Agua Prieta que desconoció a Carranza como presidente. En 1921 se expidió la nueva Constitución de Tamaulipas, aún vigente.

A pesar de lo anterior, la Constitución de 1921 siguió los principios que estableció la Carta Magna de 1917. Fueron 12 diputados constituyentes los que firmaron la Constitución de Tamaulipas. En ésta, se ratificaron los principios fundamentales postulados en la Constitución federal.

Los autores concluyen que la Ley Fundamental tamaulipecana ha tenido modificaciones en temas de democracia y derechos humanos: consulta popular, reconocimiento expreso de los derechos a la vida, la dignidad, la igualdad y la justicia, además de los derechos a la información, la cultura, el agua y el acceso a internet, entre otros.

La presente obra da continuidad al trabajo de Diego Arenas Guzmán, periodista revolucionario y miembro fundador del INEHRM, que en 1972 publicó *Guanajuato en el Congreso Constituyente*. Su obra nos inspiró para crear la serie Los estados en el Congreso Constituyente, como parte de la colección Biblioteca Constitucional del Centenario de nuestra Carta Magna.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos
de las Revoluciones de México*

⁶ “La influencia de la Constitución de 1917 en la del estado de Tamaulipas de 1921”, pp. 173-237.

CAPÍTULO I

CONTEXTO HISTÓRICO INTERNACIONAL PREVIO A LA REVOLUCIÓN

Leonte Garza Salinas

Nuestro país ha atravesado por diversos procesos constitucionales que han representado cambios significativos, como el logro de la anhelada independencia, o bien, desde movimientos sociales derivados de inconformidades con el régimen pos independencia, la implementación del modelo federal y libertades básicas, hasta llegar a la etapa revolucionaria que concluye con la expedición de la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la luz de estos cambios notorios, nuestro país se enfrentó a presiones internacionales que fueron plasmadas en la nueva Constitución y que continúan vigentes en el ámbito local, más aún en los diversos países que tomaron a la Constitución mexicana como base para implementar sus diversos proyectos constitucionales.

Cabe destacar que este capítulo no pretende desarrollar un desglose minucioso de lo que sucedía a nivel internacional en aquella época, sino que únicamente se resaltarán algunas de las influencias extranjeras en la Revolución mexicana y, por ende, en el texto constitucional.

México recogió los principios esenciales del constitucionalismo clásico, por un lado, estableciendo dentro de su Constitución los derechos fundamentales de los que ya se venía hablando a nivel mundial y, por otra parte, integrando un tipo de gobierno republicano, federal y

democrático para la instauración de un modelo constitucional moderno para la época.

Si bien es cierto que el modelo federal en México no representó ninguna novedad sustantiva, ya que desde la Constitución de 1824 se instauró un tipo de gobierno federal por los diferentes posicionamientos de las provincias lejanas, como “Tejas, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, que formaron en Monterrey una junta con el propósito de separarse y constituir en calidad de estados independientes, una federación con México. La provincia de Oaxaca, por su parte, proclamó su independencia de México; y la de Michoacán, no se quedó atrás en este movimiento desintegrador; acciones semejantes se dieron en Querétaro y Yucatán”.¹

De este modo, el modelo federal surge en aquella época para evitar la separación de los diferentes territorios pertenecientes a Nueva España.

La Constitución de 1824 nos legó para siempre instituciones valiosas, tales como la soberanía popular, las primeras garantías individuales, la república, la división de poderes, o de funciones, que entraña la del establecimiento del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial como instituciones sólidas e independientes; el bicammarismo legislativo con cámaras integradas por elección popular; el federalismo que entraña la descentralización política y la autonomía de los Estados federados en su régimen interno.²

Esta Constitución tuvo una corta duración porque, para 1835, los movimientos sociales y políticos hicieron que surgiera una nueva Constitución, la cual sería centralista, expedida en ese mismo año.

De esta Constitución se destacan los siguientes aportes: “Obligación del mexicano de profesar la religión de su patria, se condiciona la calidad de ciudadano a tener una renta anual mínima de 100 pesos, se suspenden los derechos de ciudadano por el estado de sirviente doméstico,

¹ Jorge Fernández Ruiz, “Contexto en que fue expedida la Constitución de 1857”, en Miguel Carbonell y Diego Valadez (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-IIIJ, 2007, p. 263.

² *Ibid.*, p. 271.

se crea el Supremo Poder Conservador, depositado en cinco individuos, se reconocen los fueros eclesiástico y militar”.³

Este tipo de Constitución representó para nuestro país un retroceso en cuanto a la instauración de modelos federales de gobierno, ya que trajo consigo el aumento de fuerza en el poder central.

Para 1857, nuevamente nuestro régimen de gobierno y de derechos humanos dio un giro hacia el federalismo y se instauró una Constitución federal.

La Constitución de 1857, aunque distó mucho de satisfacer los requerimientos de los liberales puros, logró muchos avances respecto de la de 1824 —cuya reimplantación pedían los moderados—, y muchos más respecto de los documentos constitucionales centralistas, y representó el triunfo aparente del partido liberal, que logró plasmar en el papel un catálogo de derechos humanos garantizados frente al poder público; el sufragio popular, la desaparición de los fueros militar y eclesiástico, la desamortización de los bienes del clero, la separación de la Iglesia y el Estado, la división de poderes y la forma federal de Estado.⁴

La Constitución de 1857, en buena medida, atendió los requerimientos de algunos de los factores reales de poder, principalmente del grueso de la población, mas no dio expresión fiel a otros factores reales de poder imperantes en la realidad social de México, como eran los jerarcas eclesiásticos, los altos mandos militares, los grandes terratenientes, los grandes empresarios, por lo que en el mismo año de su promulgación fue desconocida por el propio presidente de la República —liberal moderado—, que unos cuantos meses antes había jurado guardar y hacerla guardar, mediante un insólito golpe de Estado, al aprobar el reaccionario Plan de Tacubaya que suprimía la Constitución y le proclamaba dictador, con lo que cambió su honroso título de presidente de la República por el de un vulgar sedicioso.⁵

³ *Ibid.*, p. 275.

⁴ *Ibid.*, p. 282.

⁵ *Ibid.*, p. 283.

A pesar de las grandes vicisitudes que se observaron en ese momento de la historia, lo que no podemos negar es que esta Constitución reconoció algunos derechos del modelo liberal, así como la división de poderes y la instauración de un modelo federal en el que los estados pudieran servir de contrapeso frente al poder central.

Para 1900, la situación político-social presentaba grandes problemas —mismos que se abordarán más adelante—, hasta que en 1910 desencadenó una revolución y, posteriormente, en 1917 la expedición de una nueva Constitución.

Sin lugar a dudas el aspecto de mayor relevancia del proyecto de Constitución de 1917 fue ser la primera Constitución en el mundo en reconocer los derechos sociales. A su vez, este modelo constitucional mexicano fue replicado en diversos países que lo tomaron como base.

Es importante resaltar que las constituciones modernas introdujeron por primera vez los principios esenciales del liberalismo, que tenía el propósito de “proteger la vida, la libertad y la propiedad de las personas, teniendo los signatarios el derecho a retirar su confianza al gobernante y rebelarse cuando éste no cumple con su función”.⁶

Debemos mencionar que las primeras constituciones liberales buscaban dar fin a los regímenes en los que el poder se depositaba en una sola persona y donde existía una carencia absoluta de derechos y libertades hacia las personas, por lo tanto, la Constitución de los Estados Unidos recoge estos principios, mismos que posteriormente son conceptualizados en México.

Mientras en los Estados Unidos del Norte la Constitución se creó para establecer la solidaridad entre varios Estados, en México, uno de los grandes propósitos de la Constitución fue emancipar a los Estados del régimen central; esta diferencia de origen tenía que traducirse en los fracasos que hemos sufrido. La Constitución adolece de muchas incoherencias, debidas a la necesidad de un acomodamiento político, necesidad vestida

⁶ Tomás Várnagy, “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo”, en Atilio Boron (comp.), *La filosofía política moderna de Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO-EUDEBA, 2000, p. 42.

una y otra vez con suntuosos ropajes demagógicos, pero desnudada por la experiencia todos los días.⁷

Como podemos observar, los movimientos sociales exigían a nuestro país reformar algunos aspectos que pudieran tener impacto en el federalismo. En el país vecino del norte ya existía un verdadero modelo federal derivado de la unión de las entidades, pero en nuestro país este modelo, en especial en la Constitución del 1917, se emplea para mermar el poder central. Esta diferencia fundamental es quizá la causa de que, en nuestro caso, no se había podido desarrollar un federalismo de la misma manera que en Estados Unidos de América.

En este orden de ideas, debemos destacar que nuestro país puede considerarse como uno de los que iniciaron las transiciones a modelos democráticos, ya que para 1917 aún existía un gran número de países que seguían perteneciendo a las colonias europeas, o bien, que habían consumado su independencia mas no lograban consolidar un sistema democrático eficiente.

En 1900 existían sistemas políticos democráticos en sólo seis países —y en todos salvo en uno, Nueva Zelanda, el sufragio estaba restringido a los varones. Además, en el sur de Estados Unidos, la mayoría de los Afroamericanos estaban, en la práctica, excluidos del voto, y permanecerían así hasta mediados de los años sesenta del siglo pasado. Para 1930 el número de países democráticos se había incrementado a veintiuno, aunque en tres —Bélgica, Francia y Suiza— las mujeres estaban aún excluidas. Hacia mitad de siglo los países democráticos sumaban veinticinco —varios de los cuales terminarían convirtiéndose en dictaduras. Para fin de siglo, de ciento noventa y un países en el mundo, más de setenta eran democracias e incluían a casi la mitad de la población mundial.⁸

⁷ Félix Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, t. I, México, UNAM-IJ/SEP-INEHRM (Biblioteca Constitucional), 2014, p. 40.

⁸ Robert Dahl, “Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos”, en *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Buenos Aires, CLACSO, 2004, p. 24.

Cabe mencionar que la Constitución actual surge después del movimiento revolucionario, el cual en un “principio no pretendía hacer una nueva Constitución, en un principio fue un movimiento de Madero contra la dictadura de Porfirio Díaz, y después por Carranza para restaurar el orden constitucional quebrantado por Huerta, pero el desarrollo mismo de los acontecimientos condujo finalmente a la expedición de una nueva ley fundamental”.⁹

Es decir, originalmente no se pretendía expedir un nuevo texto constitucional, sólo derrocar a los actores políticos que impedían en ese momento el desenvolvimiento constitucional y legal, y así presentar un proyecto de reforma que permitiera evitar caer en los vicios de la Constitución anterior. Por esta razón, actualmente nuestro máximo ordenamiento contiene la leyenda “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de Febrero de 1857”, lo cual únicamente constituye un error en la técnica legislativa, ya que los movimientos políticos y sociales, además del proceso legislativo nos indican que se trató de una nueva Constitución.

Las principales decisiones que se adoptaron por el Constituyente de Querétaro, fueron las siguientes: a) *soberanía popular*, establecida en el artículo 49 y que determina que el pueblo es el titular de esta potestad; b) *forma federal para la organización del Estado y forma de gobierno que debe ser republicano, democrático y representativo*, según lo indica el artículo 40; c) *división de poderes públicos*, que se establece tanto en el nivel de la Federación como de los estados según lo preceptúan los artículos 49 y 16; d) *derechos humanos*, a los cuales denominó garantías individuales y les dedicó el primer capítulo de la Constitución; e) *derechos sociales*, para proteger el interés colectivo o el de ciertos grupos importantes para la sociedad, así en los artículos 3o., 27, y 123; f) *separación del Estado y la Iglesia*, regulada en el artículo 130 constitucional; g) *control constitucional*, que encarna en la incorporación del amparo y otros medios de defensa constitucional en los artículos 97, 103, y 105 constitucionales.¹⁰

⁹ Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 92.

¹⁰ *Ibid.*, p. 94.

Si bien estos esfuerzos representaron grandes innovaciones en el constitucionalismo de esa época, ya que todos los temas mencionados anteriormente se incluían de alguna manera en los diversos textos constitucionales, fue la Constitución mexicana la que contempló por primera vez los derechos sociales.

Es importante resaltar que si bien el constitucionalismo mexicano es considerado por muchos autores como una copia del modelo estadounidense, en ese país el movimiento constitucional tuvo un origen distinto, ya que primero se realizaron las constituciones estatales, es decir, existieron estados independientes con sus propios ordenamientos legales y, posteriormente, buscando una unión para hacer frente a los intereses del mundo global tuvieron a bien unirse en una sola federación que traería consigo la expedición de la Constitución de los Estados Unidos de América en 1787, siendo ésta la más antigua de todas. A la fecha sigue siendo marco de referencia para los estudiosos del derecho constitucional.

Sin duda alguna, este modelo constitucional marcó un antes y un después en la historia de la humanidad, ya que finalmente se lograron establecer, vía texto legal, controles y contrapesos al Poder Ejecutivo en los regímenes presidencialistas, además de una marcada autonomía de los estados integrantes de la federación, que de manera correcta supieron plasmar en este documento lo que hasta ahora cuenta con muy pocas reformas y que sostiene el andamiaje jurídico de uno de los países más poderosos del mundo.

Se debe reconocer que también los revolucionarios franceses, por su parte, contribuyeron al triunfo de la Constitución. Todos los documentos de carácter constitucional que se realizaron en aquella época histórica tuvieron un carácter ejemplar para muchos pueblos del mundo.

De esta manera, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, fue modelo para la parte dogmática de muchas constituciones y declaraciones de derechos; la constitución de 1791, cierto que tuvo una vida corta, pero consagró como nuevo tipo de régimen político a la monarquía limitada o constitucional, cuya influencia fue evidente en muchos gobiernos monárquicos posteriores; a su

turno, la Constitución de 1793, de acentuado carácter democrático y republicano sirvió de base para el denominado gobierno de asamblea; hasta la Constitución de 1795 y las cartas napoleónicas sirvieron de modelo para fragmentar al legislativo con el objeto de debilitarlo o de inspiración al tipo de gobierno llamado “cesarismo democrático”.¹¹

El constitucionalismo francés influyó de manera significativa en materia de lo que actualmente llamamos derechos humanos y que, a la larga, formaría parte del texto constitucional en la mayoría de los países del mundo.

Cabe hacer mención que la Constitución de 1917 formó parte en la historia universal del denominado tercer ciclo de las constituciones, en donde estas comenzaron a diferenciarse profundamente entre sí, revelando el creciente antagonismo que surgió entre los Estados de la vieja Europa. En este sentido, pueden distinguirse al menos los siguientes grupos de textos fundamentales: a) aquellos que permanecieron fieles a la democracia clásica; b) aquellos que fueron atraídos por el modelo autoritario según el ejemplo italoalemán; c) el modelo constitucional socialista, que se establece en esta misma etapa; d) un grupo de Constituciones de los nuevos países que acceden a la independencia.¹²

Al ampliarse la democracia a nivel internacional, de 1919 a 1937, se expidieron numerosas constituciones “racionalizadas”. Dichos textos intentaron “racionalizar en amplia escala, los mecanismos de gobierno, especialmente de tipo parlamentario que se habían delineado paulatinamente en la realidad política de varios países de Europa Occidental”.¹³

Sin embargo, Luis González señala que unos años antes nuestro país había atravesado por una etapa distinta a los modelos federales y democráticos:

La época de 1867-1911 fue centralista en todos los órdenes. Contra lo dispuesto por la constitución no hubo república federal. Como los libe-

¹¹ *Ibid.*, p. 51.

¹² *Ibid.*, p. 318.

¹³ *Idem.*

rales eran nacionalistas no iban a querer los regionalismos. Su federalismo era de dientes para afuera; pero en el fondo, aborrecían que hubiese estados libres y soberanos. Benito Juárez tiró la primera piedra contra la federación; Sebastián Lerdo de Tejada, las siguientes. Perry dice con toda razón que ambos usaron el poder central para sostener gobernadores complacientes y para sustituir a los libres y a los repelones con personas adictas. González y Díaz no dejaron caer cacique con cabeza; hicieron y deshicieron poderes locales desde palacio nacional y con la mano en la cintura. Se les privó a las entidades federativas en sus ejércitos; en suma, se les manejó al antojo del único y su camarilla desde el valle de México, a donde vinieron también a parar las riendas de los negocios y de los ocios. La consigna fue; de la metrópoli, por la metrópoli para la metrópoli. Sirva de botón de muestra la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 que autorizó a los bancos capitalinos establecer sucursales en la provincia y prohibió a los bancos provincianos abrir sucursales en la capital. El poder, el dinero, y la sabiduría se concentraron cada vez más en cada menos capitalinos chupasangre.¹⁴

Si bien lo expresado anteriormente demuestra un régimen que en la práctica resultó contrario a lo que establecían la Constitución y las distintas leyes, también debemos destacar el aporte de la Constitución de 1857:

La constitución del 57 trajo consigo la instauración de una república misma que se entiende donde la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. El régimen republicano se opone al monárquico por cuanto en este el Jefe del Estado permanece vitaliciamente en su cargo y lo transmite, por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica, al miembro de la familia a quien corresponda según la ley o la costumbre. Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe del Estado.¹⁵

¹⁴ Luis González, “Liberalismo triunfante”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000, p. 703.

¹⁵ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 88.

Como podemos observar, el republicanismo que se pretendió incluir en la Constitución del 1857 no pudo concretarse, debido a que no se cumplieron los principios del sistema republicano, que dejó de lado la renovación periódica de la titularidad del presidente de la República, lo cual ocasionó de manera directa el inicio de los conflictos revolucionarios que provocaron la nueva constitución con el principio claro de “Sufragio efectivo. No reelección”.

Existen diversas formas de gobierno, como el régimen monárquico, en el cual el poder se encuentra depositado en una sola persona. Este tipo de gobierno tiene su lado bueno y su lado malo; por un lado, muchos encuentran estabilidad, pero por el otro, sólo un selecto grupo de la población tiene acceso a gobernar, por esa razón es el modelo que menos le gusta al ciudadano.

A diferencia de este modelo existen otros en los cuales la sociedad tiene libertad para participar en los procesos político-electorales, como votar y ser votado, y es este mecanismo el que hasta la fecha se concibe como la mejor forma de gobierno que existe, es de esta manera como este modelo se toma para la Constitución de 1917.

La democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia, el liberalismo político dio respuesta a Jean-Jacques Rousseau sobre cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aun uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, su libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo, el poder de mando persigue por objeto el mismo sujeto de donde se origina.

La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos.

La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares.¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, pp. 89-90.

La etapa del “constitucionalismo clásico” se desarrolló en el mundo moderno entre 1787 y el fin de la primera Guerra mundial de acuerdo con cinco “ciclos sucesivos”, por medio de una serie de conceptos y de realizaciones que se perciben fácilmente en su progresividad lineal, incluyendo las siguientes Constituciones: revolucionarias del siglo XVIII (1789-1799), napoleónicas (1799-1815), de la Restauración (1815-1830), liberales (1830-1848) y democráticas (1848-1918), entre ellas varias de carácter federal (1848-1874); pero a partir de entonces las Constituciones se han orientado en direcciones diversas y contrastantes.¹⁷

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, por eso adoptó el sistema estadounidense en el artículo 124: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Durante los años del Porfiriato, México jugó un papel importante en el ámbito internacional, ya que se vivieron épocas de prosperidad económica y sobre todo de estabilidad en el gobierno en turno.

Las relaciones internacionales de México durante el Porfiriato fueron especialmente importantes con los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Centroamérica, pero sin que dejara de tenerlas con otros países; de manera que a la celebración del Centenario de la Independencia vinieron 36 misiones diplomáticas que contemplaron la fastuosidad de los festejos y el progreso material de la república. Cuando la prensa mundial difundió la noticia de que había estallado la revolución, esos diplomáticos se negaron a creer que alguien osara levantarse en armas contra Díaz y reiteraron la confianza que anteriormente habían manifestado sobre la fuerza y la estabilidad de su gobierno. Entre diciembre de 1910 y febrero de 1911 disminuyeron los comentarios, pero aun consideraban que don Porfirio

¹⁷ Paolo Biscarretti di Ruffia, *Introducción al derecho constitucional comparado, las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del este europeo, actualización de la “Introducción al derecho constitucional comparado”*, traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, FCE, 1996, p. 93.

era un político sabio e idolatrado por el pueblo, y que su gobierno era solidario, estable, regenerador y garantizaba las inversiones extranjeras. En marzo cambiaron notablemente los juicios en la prensa mundial, unos dijeron que la revolución estaba resultando un movimiento serio y Díaz incapaz de dominarlo, porque ya estaba viejo, débil, lleno de miedo, muy enfermo o que había muerto; otros periódicos contradictoriamente lo atacaron de que estaba provocando o gestionando la intervención de los Estados Unidos para sostenerse en el poder, o de que les había cedido Baja California a cambio de su apoyo; otros aseguraron que la cesión había sido de bahía Magdalena a favor de Japón, para evitar la intervención norteamericana o bien que los financieros alemanes y británicos pedirían la intervención de sus gobiernos en México. Por otra parte, al iniciarse el movimiento armado, el presidente de los Estados Unidos, William H. Taft, y el secretario de Estado, Philander C. Knox, reiteraron su confianza en el gobierno de Díaz, pero las intrigas de su embajador Henry Lane Wilson desde marzo de 1911 empezaron a dudar y acabaron pensando que el país iba a la anarquía.¹⁸

Cabe mencionar que si bien los intereses extranjeros de aquella época coincidían en que el gobierno de Porfirio Díaz era conveniente, la decadencia del modelo de gobierno, sumado a la edad del gobernante y a los vicios propios de permanecer tanto tiempo en el poder, hicieron que los intereses extranjeros dejaran de brindar el apoyo exterior que tanto benefició al gobierno.

A grandes rasgos se puede considerar que hubo dos centros de operaciones en Estados Unidos, el de los floresmagonistas en California y el de los maderistas en Texas, y que gran parte de los pobladores de ambas márgenes del río Bravo simpatizaba con la revolución. El gobierno de Díaz trató de contrarrestar las actividades subversivas de diversos modos, ya fuera por medio de declaraciones a la prensa o subvencionándola ocupando a los cónsules como agentes secretos o contratando a agencias de policía como la Furlong's Service. La Secretaría de Relaciones Ex-

¹⁸ Berta Ulloa, “Lucha armada (1911-1920)”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000, p. 762.

teriores a su vez se dirigió insistentemente al Departamento de Estado para presentarle quejas, gestionar extradiciones, aprehensiones y castigos. Aunque el gobierno de Estados Unidos estaba deseoso e interesado en que Díaz se mantuviera en el poder, y por lo tanto dispuesto a satisfacer esos requerimientos, no lo estuvo al grado de pasar sobre las autoridades y leyes locales o nacionales; sin contar con que era difícil mantener una vigilancia efectiva en una línea divisoria tan extensa.¹⁹

Además de lo anterior, Estados Unidos poco pudo hacer para detener a los revolucionarios que poco a poco se internaron en este país, debido a que ninguno de estos personajes violentaba las leyes estadounidenses, o bien, los tratados de extradición no permitían que fueran enviados a México, razón por la cual el gobierno mexicano se desesperó y las relaciones se tornaron tensas.

En la primera mitad de 1915 fueron tensas las relaciones con Estados Unidos por diferentes motivos: imposición de contribuciones extraordinarias en la ciudad de México, bloqueo al puerto de Progreso que afectó al comercio henequenero de Estados Unidos; la contrarrevolución fraguada en ese país por exiliados mexicanos con apoyo económico de Alemania, basada en otra conspiración previa de mexicanos en Texas, que en 1915 acabarían encabezando en Chihuahua. La conspiración de Eduardo Iturbide con funcionarios del Departamento de estado para una “intervención pacífica” con el pretexto de repartir alimentos. Otras conspiraciones giraron alrededor de Félix Díaz y desembocaron en el Plan de Tierra Colorada en febrero de 1916.²⁰

Durante la Primera Guerra Mundial, las presiones internacionales sobre México afectaron el desarrollo interno del país al ser vecino de uno de los países en disputa, Estados Unidos, y que de no haber tomado las decisiones convenientes otro giro hubiera dado el futuro de la nación mexicana.

¹⁹ *Ibid.*, p. 763.

²⁰ *Ibid.*, pp. 805-806.

En este orden de ideas, la siguiente transcripción brindará una mayor visión de aquella relación entre México y Alemania con respecto al telegrama Zimmermann.

Durante la Primera Guerra Mundial (1914-1918), el ministro exterior de Alemania Arthur Zimmermann le propuso a Carranza una alianza contra Estados Unidos el 17 de enero de 1917 para que México recuperara el territorio que aquellos les habían arrebatado el siglo pasado. Anunció que iba a desencadenar la guerra submarina sin restricciones, Alemania y México harían la guerra y la paz juntas con el apoyo financiero de la primera y la instalación de bases navales en México; éste además, sería el intermediario para atraerse a Japón. El telegrama de Zimmermann se transmitió al embajador de Berlín en Washington y finalmente llegó a su Ministro en México Von Eckardt, pasando antes por el encargado de negocios en Suecia. Von Eckardt le presentó el plan al secretario de Relaciones Exteriores Cándido Aguilar el 20 de enero de 1917, quien lo recibió con agrado, habló con el ministro japonés y rápidamente comunicó a su gobierno el día 26 que ya había iniciado las gestiones con Japón, y solicitaba armas. Carranza ciertamente tuvo conocimiento de las proposiciones alemanas en la segunda mitad de febrero de 1917, pero las mantuvo en reserva. Por otra parte el embajador de Estados Unidos en México Henry P. Fletcher en vano trató de saber hasta donde habían llegado las negociaciones con Alemania y, por su propia cuenta amenazó a nuestro gobierno con la declaración de guerra, si Carranza no hacía lo mismo respecto a Alemania. Carranza afirmó que, como no había ningún ofrecimiento, no podía tomar ninguna posición ni tenía interés en que la guerra mundial se extendiera a este lado del Atlántico; desvió la conversación hacia la invitación que le había hecho el 11 de febrero a todos los países neutrales para que ofrecieran sus buenos oficios a los beligerantes, si estos la rehusaban —añadió don Venustiano— proponía imponerles el embargo de productos o la suspensión de relaciones comerciales. Fletcher insistiría en sus pesquisas, Estados Unidos no solo rechazó la invitación de Carranza, sino que el 2 de abril de 1917 declaró la guerra a Alemania y México oficialmente se declaró neutral en la guerra mundial el 13 de abril de 1917. Lo que significó que la actitud de Carranza inteligente, calculadora y firme en defensa de la soberanía nacional frente a su principal

enemigo, Estados Unidos, fue un coqueteo con Alemania en los momentos más críticos que se presentaron y se seguirían presentando durante la guerra mundial.²¹

Sin lugar a dudas, este factor del famoso telegrama alemán jugó un rol muy importante, pues fue enviado a México pocos días antes de la expedición de la nueva Constitución; de haber tomado una decisión distinta probablemente la realidad del pueblo mexicano sería otra, ya que hubiera implicado una participación directa en la Primera Guerra Mundial. Además, al estar nuestro país ubicado geográficamente más cerca de Estados Unidos, es muy probable que el territorio mexicano fuera parte de los escenarios de esta guerra, lo cual hubiera provocado mayor caos social y desestabilidad.

Por último, en cuanto a la situación política y social de México, se destaca que seis décadas llevó a la nación mexicana definir si quería una forma de gobierno monárquica o republicana. En ese lapso se contrapusieron fuerzas reales y profundas de nuestra estructura social, económica y política, las cuales definieron dos tendencias u órdenes: el liberal y el conservador, la República federal o la central.

El país atravesaba por un problema de sobrevivencia política, luchaba contra fuerzas externas e internas para crear un Estado nacional y soberano; esto significó un recorrido largo y difícil, ya que, en el plano exterior, México se enfrentó a diversos intereses, presiones, y guerras contra las potencias imperiales de entonces (España, Inglaterra, Estados Unidos, Francia y Rusia), lo que tuvo, entre otras consecuencias, el ajuste de la frontera norte mexicana, que a la vez era la frontera sudoeste de norteamericana, primero con la línea trazada en 1819, entre España y Estados Unidos, sustituida por la nueva línea de 1848 y 1853, entre México y Estados Unidos, a la vez se debió dar solución a asuntos tales como el pago de deudas y reclamaciones tenidas por diversos motivos, con ciudadanos norteamericanos, franceses, ingleses, incursiones indígenas en la zona fronteriza y asuntos de particulares, entre otros.²²

²¹ *Ibid.*, p. 808.

²² Roberto Rives, *La reforma constitucional en México*, México, UNAM, p. 13.

En el plano interior, la lucha política y social se reflejó en que tuvimos una Constitución Política cada cinco años en promedio, con mayor, menor o nula vigencia: la *Constitución de Cádiz* (con vigencia parcial entre 1812 y 1821); el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, firmado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814* (sin vigencia); el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, expedido por Iturbide el 18 de diciembre de 1822 (con una vigencia de 13 meses); la Constitución Federal del 4 de octubre (con una vigencia de 11 años); las Siete Leyes Constitucionales Centralistas, del 30 de diciembre de 1836 (con vigencia de 6 años); las Bases Orgánicas de la República Mexicana, del 14 de junio de 1843 (con vigencia de 4 años); el Acta de Reformas, del 21 de mayo de 1847 (con vigencia de 6 años); las Bases para la Administración Centralizada de la República, del 22 de abril de 1853 (con vigencia de 3 años); el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856 (vigente 8 meses); la Constitución Política del 5 de febrero de 1857, vigente hasta 1916; el Estatuto del Imperio de Maximiliano de 1865, con vigencia de casi 2 años y aplicación en algunas partes del territorio.²³

También es importante la participación histórica internacional que Tamaulipas jugó dentro del ambiente revolucionario y en la Constitución. Este estado cuenta con una situación geográfica privilegiada. Desde el siglo XIX, se estableció una nueva línea divisoria con Estados Unidos, dejó de ser la que se encuentra en el río Nueces, para ser la que del río Bravo, sin lugar a dudas esto fue un factor determinante para el tráfico de mercancías, armas, personas, etcétera, lo que constituyó un elemento esencial en la lucha revolucionaria.

Otro aspecto geográfico estratégico fue la ubicación del puerto de Tampico y en general toda la zona costera que sin lugar a dudas era un foco rojo en el ambiente nacional ante una posible intervención extranjera marítima, sin dejar de lado el auge petrolero que surgía en esa región.

La primera guerra mundial y el consecuente aumento en la demanda de hidrocarburos, repercutió en el puerto de Tampico donde las grandes

²³ *Ibid.*, pp.13-14.

compañías de petróleo ahí establecidas, incrementaron considerablemente su producción; el resultado fue un boom que empezó a declinar hasta 1922. Mientras tanto, la revolución y el desorden imperante en todo el país, ocasionaron una bancarrota de las finanzas nacionales; el desastre se evitó gracias a los impuestos en oro que entonces pagaban las compañías petroleras.²⁴

En el orden comercial, Tampico crecía día con día, la compra y venta, el arrendamiento de terrenos o lotes petrolíferos, la venta y traspaso de pozos en producción, la venta de petróleo en cantidades inmensas, dejaban a todos utilidades de gran cuantía. La ciudad se convirtió en una de las más caras del mundo, donde además imperaba el bullicio y la extravagancia.²⁵

Como podemos observar, esta región de Tamaulipas tuvo gran relevancia en el contexto político-económico nacional, gracias a la influencia de las compañías extranjeras que estaban establecidas en esa región.

Como analizamos, podemos destacar que esta gran actividad comercial-industrial trajo consigo una cantidad considerable de personas que sirvieron de mano de obra, lo que desencadenó una lucha de estos sectores ya que, como todos sabemos, antes de la expedición de la Constitución del 17, los derechos laborales no eran tan amplios como los conocemos actualmente. Es entonces como este movimiento sirvió de soporte para los proyectos constitucionales y legales que nos regularían posteriormente. “El artículo 27 de la Constitución de 1917 que nacionalizó el subsuelo, cambió notablemente el curso de la historia de la industria petrolera en nuestro país. La declinación de la producción a partir de 1922 se hizo evidente; los pozos que entonces se perforaron dieron resultados modestos y se hicieron raros los descubrimientos de nuevos campos al sur de Tampico”.²⁶

A pesar de que la nueva Constitución acarreó un sinnúmero de beneficios de manera global, tales como las garantías individuales, los derechos laborales y los derechos sobre la propiedad de la tierra, este

²⁴ Octavio Herrera Pérez *et al.*, *Tamaulipas. Una historia compartida II, 1810-1921*, México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1993, p. 190.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

último factor afectó enormemente a los habitantes de la zona de Tampico, que durante un breve periodo de tiempo gozaron de bonanza y actividad económica, ya que el subsuelo se nacionalizó y de la misma manera la demanda comenzó a caer, por lo que para este sector de Tamaulipas este artículo en particular les afectó de manera negativa.

La ciudad de Tampico, sin embargo, mantuvo una influencia extranjera considerable, ya que las compañías petroleras tenían en esta comunidad centros de operaciones y, por su parte, los dueños de los predios disfrutaban de las rentas petroleras. Extraemos la siguiente transcripción para mayor claridad al lector.

La industria petrolera, orientada mayoritariamente a la exportación y controlada por extranjeros operó ininterrumpidamente durante las luchas armadas, pues los revolucionarios la respetaron, si no por el temor de una posible intervención del gobierno estadounidense —ante el menor incidente desplazaba embarcaciones de guerra a Tampico— por representar una fuente de recursos, derivados en particular del impuesto pagado por las compañías petroleras en la forma de timbre, que gravaba las exportaciones con 10% del valor en puerto del petróleo crudo y 3% en el caso de petróleo refinado y los diferentes productos obtenidos en la refinación de petróleo y gas natural.²⁷

En el horizonte de Tampico, se dibujaban las siluetas de barcos de guerra de Estados Unidos, anclados para apoyar a las compañías petroleras en sus disputas con el gobierno mexicano. Era un “activísimo puerto petrolero, donde López Portillo llegó a ver dieciocho grandes barcos tanques amarrados en los muelles del río Pánuco en espera de carga, en medio del tráfico de numerosos chalanes de gran tamaño llegados de Pánuco con aceite negro, remolcados o autoimpulsados, y un sinnúmero de esquifes, lanchas pequeñas y pailebotes (en 1911 East Coast Oil Company, subsidiaria de Southern Pacific Railway Company, descubrió el campo de Pánuco, de aceite pesado de base asfáltica, que se extendía a partir de cerca de treinta kilómetros al oeste de Tampico, en el estado de Veracruz).²⁸

²⁷ Valentín Lavín Higuera, *Historia económica de Tamaulipas*, México, Oak, 2015, p. 296.

²⁸ *Ibid.*, p. 301.

Hacia 1910 existía en el estado una aduana marítima, la de Tampico y cinco aduanas terrestres situadas sobre la ribera del río Bravo, a saber: Matamoros, Camargo, Mier, Guerrero, y Nuevo Laredo.²⁹

En términos generales, si bien en Tamaulipas se encontraba en una situación económica estable gracias a su ubicación privilegiada con fronteras y puertos así como la vecindad con el estado de Nuevo León, también encontramos marcadas diferencias entre las clases sociales, ya que la riqueza se concentraba en sólo unos cuantos, que además tenían ideas afines al gobierno en turno, razón por la cual a la larga se desarrollaron movimientos importantes que propiciaron una revolución y por ende la expedición de una nueva Constitución.

En conclusión, podemos determinar que si bien existieron intereses externos en la elaboración de nuestro máximo ordenamiento jurídico, sin duda alguna los movimientos internos sirvieron de influencia para la expedición de un nuevo texto constitucional, ya que, como podemos apreciar, algunos de los aspectos de este nuevo proyecto se encontraban contemplados en las constituciones anteriores, mismas que recogieron los principios esenciales del constitucionalismo moderno.

El papel de Tamaulipas en el contexto revolucionario fue un factor determinante en algunos aspectos, por un lado, su cercanía con Estados Unidos de América fue un elemento esencial en el flujo de armas y de dinero que sirvió para sostener los movimientos revolucionarios de esa época, además de esto la ciudad de Tampico fue centro de negocios importante por parte de las potencias extranjeras que de un modo u otro afectaron los intereses nacionales.

Es cierto que la nueva Constitución consagró derechos sociales, y es en este rubro donde consideramos que las grandes huelgas del puerto de Tampico influyeron directa o indirectamente en el proyecto constitucional.

Además de lo antes señalado referente al contexto internacional, en nuestro país también existieron diversos intereses propios de las necesidades de la sociedad de ese momento, tales como el cansancio por

²⁹ Octavio Herrera Pérez *et al.*, *op. cit.*, p. 151.

tener al mismo presidente por muchos años y la existencia de diferentes grupos que buscaban el mismo fin: el derrocamiento del régimen de esa época.

Por último, existen diversos autores que manifiestan que la Constitución mexicana es una copia exacta de la Constitución estadounidense; sin embargo, el contexto y los antecedentes mencionados nos indican que si bien la forma de gobierno se tomó del modelo estadounidense; el constitucionalismo mexicano es producto de una mezcla de diversos modelos constitucionales que en aquella época habían funcionado en determinados pueblos, así como de aportes propios que las necesidades del pueblo mexicano exigían y que, derivado de la Revolución, pudieron traspasar a texto constitucional algunas de sus problemáticas. Así, la Constitución mexicana es la primera a nivel mundial que reconoce los derechos sociales; los años subsecuentes nos indicarían que sería el modelo a seguir, y prueba de ello es que la mayoría de las constituciones y tratados internacionales en la actualidad consagran este tipo de derechos.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

BISCARRETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado, las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en Occidente, en la URSS y en los Estados socialistas del este europeo, actualización de la “Introducción al derecho constitucional comparado”,* traducción de Héctor Fix-Zamudio, México, FCE, 1996.

DAHL, Robert, “Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos”, en *Nueva hegemonía mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Buenos Aires, CLACSO, 2004.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Contexto en que fue expedida la Constitución de 1857”, en Miguel Carbonell y Diego Valadez (coords.), *El*

- proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-IJ, 2007.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2005.
- GONZÁLEZ, Luis, “Liberalismo triunfante”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000.
- HERRERA PÉREZ, Octavio *et al.*, *Tamaulipas. Una historia compartida II, 1810-1921*, México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1993.
- LAVÍN HIGUERA, Valentín, *Historia económica de Tamaulipas*, México, Oak, 2015.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. I, México, UNAM-IJ/SEP-INEHRM (Biblioteca Constitucional), 2014.
- RIVES, Roberto, *La reforma constitucional en México*, México, UNAM, 2010.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2011.
- ULLOA, Berta, “Lucha armada (1911-1920)”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 2000.
- VÁRNAGY, Tomás, “El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo”, en Atilio Boron (comp.), *La filosofía política moderna de Hobbes a Marx*, Buenos Aires, CLACSO-EUDEBA, 2000.



CAPÍTULO II

LOS CONTEXTOS SOCIAL, POLÍTICO Y ECONÓMICO DE TAMAULIPAS Y SU IMPLICACIÓN EN LA DISCUSIÓN DEL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Fernando Olvera Charles

INTRODUCCIÓN

El régimen impuesto por Porfirio Díaz mostraba signos de decadencia y haría crisis en 1910 cuando Francisco Madero proclamó el Plan de San Luis. La caída de Díaz dio paso a la lucha entre las diversas facciones que existían en el país, que se disputaban el poder y el ascenso político; un reflejo de esa situación fue el alzamiento de Victoriano Huerta y la muerte de Madero. Estos hechos abonaron para que las confrontaciones entre esos grupos, que se asumían como los defensores legítimos de las clases oprimidas y de los derechos del pueblo, continuaran.

Una de estas facciones, liderada por Venustiano Carranza, tras recurrir a una serie de estrategias ideadas para derrotar o sumar a su causa a los otros contendientes, logró alzarse con la victoria. Carranza, interesado en buscar el consenso nacional que diera legitimidad a su movimiento y con la intención de reformar la Constitución de 1857, convocó a un Congreso Constituyente que se efectuaría en la ciudad de Querétaro en 1916 y 1917.

Tamaulipas fue representado por cuatro diputados que fueron elegidos, entre septiembre y noviembre de 1916, bajo una relativa calma en el país ya que, a pesar de la existencia de algunos grupos que seguían en pie de lucha, la mayor parte del territorio nacional se hallaba en paz.

En las siguientes líneas se mostrará a grandes rasgos la situación que imperaba en el estado hacia 1910 y los hechos posteriores al derrumbamiento del régimen porfirista, mismos que marcarían el contexto de la elección de los representantes tamaulipecos al mencionado Congreso.

IMPULSO ECONÓMICO Y CAMBIO EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

Las reformas económicas y políticas impulsadas por Díaz en las primeras dos décadas de su gobierno favorecieron la participación de capitales extranjeros en áreas prioritarias para el desarrollo del país, como la industria y las comunicaciones. Dichas reformas permitieron que estos rubros experimentaran un crecimiento importante, lo que sentó las bases para el desarrollo de una industria nacional, un mercado interno y una hacienda estable. Los efectos de esa política, como en la mayor parte de los estados, se dejaron sentir en Tamaulipas. Su aplicación generó importantes cambios en la economía local. Uno de los principales apoyos del progreso económico impulsado por Díaz fue la construcción de líneas ferroviarias. A nivel nacional, la ampliación de la red posibilitó que el comercio interno no sólo se fortaleciera, sino que también creciera y se proyectara hacia el extranjero. El estado se vio beneficiado con la llegada de este medio de transporte debido a la cercanía al vecino país del norte y sus costas del Golfo de México.¹

La máquina de hierro permitió la movilización, a un menor costo, de grandes cantidades de mercancías y productos requeridos para cubrir la demanda del mercado nacional. El desarrollo de nuevas técnicas de elaboración de materias primas y bienes, que producían mayor cantidad a menor costo y tiempo, permitió generar excedentes que por medio del ferrocarril serían llevados a la frontera para exportarlos a Estados Unidos y al puerto de Tampico con destino a Europa. Dos importantes líneas férreas apuntalaban este comercio interno y externo. Una de ellas unía la capital del país con la población de Nuevo Laredo,

¹ Juan Fidel Zorrilla *et al.*, *Tamaulipas. Una historia compartida II, 1810-1921*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1993, p. 147.

y se conectaba también con Monterrey y Matamoros, era operada por el Ferrocarril Nacional Mexicano. La otra unía la Ciudad de México con Tampico, por medio de San Luis Potosí. Del puerto salía otro ramal que lo conectaba con Monterrey y Ciudad Victoria, capital del estado.²

Una de las materias primas del estado cuya explotación adquirió gran dinamismo durante esta época fue el petróleo. La política impulsada por Díaz, que buscaba atraer capitales para que fueran invertidos en este recurso, rindió frutos. Importantes yacimientos fueron localizados en Veracruz, lo que fomentó la explotación del carburante y el arribo de varias compañías extranjeras que se asentaron en la región sur del estado y en Veracruz. En Tampico, por ejemplo, en 1908 se estableció la compañía extranjera S. Person and Son, la que junto con otras similares extraían el petróleo en esa región. Un par de años después se construyó un canal de navegación por medio del cual los hidrocarburos eran exportados.³

Porfirio Díaz habría de llevar más allá la política anterior, que permitía la participación de capitales privados o extranjeros en sectores importantes que sostenían el desarrollo del país al aplicarla a otros rubros. Uno de ellos fue el campo mexicano, quizás, el más delicado para la mayoría de la población. Díaz modificó la tenencia de la tierra y los mecanismos que frenaban las inversiones privadas, local y extranjera, en el agro mexicano. Tal medida tendría un costo muy alto para el régimen al devenir de los años. El ingreso de estos capitales generaría una explotación de las tierras a mayor escala, al transformarse los métodos tradicionales de cultivo. Esto posibilitó la producción de grandes cantidades de cosechas, lo que incentivó la proliferación de empresas agroindustriales que procesarían y distribuirían los productos del campo.

Entre las permutas que generó la etapa porfirista destaca el impulso económico que recibió el campo tamaulipeco. La tenencia de la tierra no había tenido cambios desde la época colonial debido a la “falta de población, inestabilidad política” y los cambios climáticos.⁴ Derivado

² *Idem.*

³ Octavio Herrera Pérez, *Tamaulipas. Historia breve*, México, El Colegio de México/FCE, 2010, p. 173.

⁴ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 152.

de la apertura monetaria, importantes capitales se invirtieron en este rubro, lo que favoreció la colonización y el desarrollo de comunidades completas. Esta situación provocó que la tenencia de la tierra fuera modificada permitiendo la participación de empresarios agrícolas nacionales y foráneos. Un claro ejemplo de esta transformación fue la hacienda La Sauteña que, de ser un antiguo latifundio colonial poco explotado, pasó a ser una empresa capitalista. Su auge y desarrollo fue notable, pues hacia 1907 era la propiedad rural más grande del estado, extendiendo sus operaciones hacia otros rubros.⁵ Por otro lado, esa apertura permitió a personajes políticos ligados al régimen porfirista crear grandes latifundios agrarios en el estado, como fue el caso de los González. El impulso al agro tamaulipeco se vio apuntalado con la inversión de grandes capitales estadounidenses, principalmente en el norte del estado, que transformaron el paisaje aledaño al río Bravo al crear grandes sistemas de riego para abastecer de agua a las cientos de hectáreas de cultivos que tales inversionistas adquirieron.⁶

La apertura permitió la explotación intensiva de varios cultivos, entre ellos la lechuguilla y el henequén. El primero se desarrolló particularmente en el cuarto distrito, y gracias a la modificación que experimentó la tenencia de la tierra, empresarios de origen español pudieron invertir sus capitales e incentivar su cultivo.

La gran demanda en los mercados mundiales de las fibras duras, registrada a mediados del siglo XIX, generó un incremento de la producción de la lechuguilla en el estado.⁷ El requerimiento de la fibra derivada de la planta obligó a las citadas haciendas a multiplicar su explotación e intensificar las labores de clasificación de la fibra para su exportación, fundándose varias jarcierías que aumentaron la demanda de mano de obra en esa región.⁸ La segunda especie se cultivó por varias décadas en los alrededores de Ciudad Victoria, hasta que colapsó.⁹ La explotación del henequén comenzó a ser desarrollada en el rancho Las Comas, propiedad de otro extranjero de origen español, Bernardo

⁵ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, pp. 169-170.

⁶ *Ibid.*, p. 170.

⁷ *Ibid.*, p. 171.

⁸ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 155.

⁹ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 171.

Zorrilla.¹⁰ Se desarrollaron también cultivos de algodón y otras semillas. Asimismo, se fomentó la producción de mezcal, actividad tradicional de la sierra de San Carlos.¹¹ Los gobiernos locales durante el Porfiriato, además de impulsar el desarrollo agrícola, promovieron la ganadería, actividad que alcanzó importante auge.¹²

El gobierno federal consideraba que el avance y desarrollo económico que el país estaba alcanzado y su sostenimiento requerían de un elemento importante: la educación. Una instrucción que debía estar basada en las ideas y principios del positivismo, corriente ideológica en boga, que veía al progreso como la meta realizable de los seres humanos. Un reflejo de esta tendencia fue la fundación de la Escuela Nacional Preparatoria, destinada a disminuir la ausencia de escuelas de educación de enseñanza media superior en el país. Su esquema de estudios, basado en la corriente anterior, serviría de modelo para el resto de las escuelas de este tipo que se abrieron en el interior del territorio mexicano. En el estado se registró también un notable desarrollo en el ámbito educativo. La política educativa nacional impulsada por Díaz favoreció la creación de importantes instituciones como el Instituto Literario de San Juan, fundado en la ciudad de Matamoros, y el Instituto Científico Literario del Estado. Este último, siguiendo el modelo de la citada preparatoria, preparaba a los jóvenes tamaulipecos que deseaban ingresar a las carreras profesionales. Para enfrentar la demanda de estudios superiores y evitar que la mayor parte de los bachilleres emigraran a otros estados o a la capital de país, y abatir la falta de profesores de educación primaria, se fundaron varias escuelas normales y una de jurisprudencia.

Respecto de la educación primaria en el Porfiriato, se buscó uniformarla y extenderla. Se analizó la legislación escolar vigente con la finalidad de facilitar su federalización. Se enviaron también representantes a Europa para que indagaran sobre los planes y programas de estudio

¹⁰ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 155.

¹¹ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 171.

¹² Gabriel Saldívar, *Historia compendiada de Tamaulipas*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas-Dirección General de Educación y Cultura, 1988, p. 276.

para que sirvieran de modelo a los que se impartirían en el país.¹³ En lo que toca a las primarias en el estado, el impulso había logrado que hacia 1910 el estado atendiera a 15 316 alumnos distribuidos en 200 escuelas de primaria elemental. Instituciones particulares y eclesiásticas apoyaban la labor educativa operando alrededor de 19 planteles educativos básicos.¹⁴

A diferencia de los avances alcanzados en los rubros antes mencionados y el apuntalamiento de la economía tamaulipeca, cuyos beneficios fueron capitalizados por la clase elitista del estado, conformada por políticos, militares, industriales y comerciantes, la política educativa impulsada por Díaz benefició a la mayoría de la población. Uno de esos grupos beneficiados fueron los adultos, ya que en los congresos educativos realizados durante esta etapa, este sector de la población fue incorporado a las políticas educativas. A partir de 1890 se impulsó este rubro y se fomentó el establecimiento de las escuelas nocturnas para adultos.¹⁵

UN DESARROLLO DESIGUAL

La transformación económica impulsada por Díaz habría de favorecer a las clases pudientes, militares y a los políticos que apoyaban su gobierno. Ese beneficio se vió reflejado en la entidad en la figura del ex presidente Manuel González. La modificación de la tenencia de la tierra y sus nexos estrechos con Díaz le permitieron adueñarse de varias haciendas que, en conjunto, superaron 200 mil hectáreas.¹⁶ El coronel poseía cuatro importantes propiedades en el centro del territorio ubicadas en los municipios de Victoria, Hidalgo y Padilla, mientras que en la parte sur, particularmente en los terrenos que ocupó la antigua

¹³ Fernando Olvera Charles y Juana María Acosta Ramírez, *La escuela nocturna de la sociedad mutualista alianza obrera progresista, un aporte de los mutualistas en el desarrollo de los procesos educativos y culturales de los victorenses, 1901-1940*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas, 2015, p. 56.

¹⁴ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, pp. 143-144.

¹⁵ Fernando Olvera y Juana María Acosta, *op. cit.*, p. 82.

¹⁶ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 170.

propiedad colonial El Cojo, estableció seis fincas rústicas en las jurisdicciones de Aldama, Altamira y Magiscatzin. Sus haciendas producían maíz, cereales, caña y ganado.¹⁷

Otro político ligado al gobierno porfirista beneficiado por tal apertura fue Miguel Cárdenas, gobernador de Coahuila, quien adquirió vastas propiedades en la zona del río Mante, en la parte sur del estado.¹⁸ Tal beneficio se extendió hacia algunos comerciantes y políticos del estado, quienes adquirieron en el cuarto distrito antiguas haciendas en las que se dedicaron la explotación de la lechuguilla, entre ellos, Rudecindo Montemayor y José F. Montesinos.¹⁹ Otros extranjeros de origen español también invirtieron sus capitales en esa zona. Los hermanos Zorrilla, Juan Castaños y Francisco Ibargüengoitia, junto con los otros personajes, acapararían la producción y distribución de la lechuguilla con base en la explotación de cientos de peones.²⁰

Hacia 1910, el “orden político, económico y social” impuesto por el gobierno de Díaz favorecía los “intereses de los empresarios nacionales y extranjeros”, y a la inversa, los obreros eran condenados a “una vida miserable a cambio de su labor”, y a los indígenas, campesinos y rancheros a la “pérdida ilegítima de sus propiedades y producto de su trabajo”.²¹ En efecto, los pueblerinos, trabajadores y otras clases quedaron excluidos de ese progreso económico alcanzado en la llamada “paz porfiriana”. Al respecto, Gabriel Saldívar destacó la existencia en Tamaulipas de un “desequilibrio social muy marcado” y la carencia de leyes proteccionistas que ampararan a los campesinos y obreros, lo que, para él, originaría el despojo de tierras y la formación de grandes latifundios, como el de la citada hacienda de la Sauteña o las de los González. Ese crecimiento, apuntó Saldívar, se basaba en la explotación deshonestas de los campesinos o trabajadores dándoles a los patrones una posición ventajosa frente a estos últimos, reflejado en la opulencia

¹⁷ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 154.

¹⁸ *Ibid.*, p. 155.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, pp. 170-171.

²¹ Daniel A. Barceló Rojas (comp.), *Tamaulipas*, México, Secretaría de Gobernación/Secretaría de Cultura-INEHRM/UNAM-IIIJ (Biblioteca Constitucional. Serie Revolución y Constitución en las Entidades Federativas), 2016, pp. 21-22.

de éste frente a la miseria de aquéllos. Bajos salarios se traducían en mal comer, escasas prendas para vestir y casas precarias de los campesinos.²²

La clase obrera que comenzaba a surgir en el estado se concentraba mayormente en Tampico y se aglutinaba en organizaciones de carácter mutualista. Para estas fechas existían cerca de 17 organizaciones de este tipo, ocho de ellas localizadas en Tampico y en el resto diseminadas en el territorio tamaulipeco.²³ Una de las más importantes asociaciones se localizó en la capital del estado, fue llamada Sociedad Mutualista Alianza Obrera Progresista y se fundó a principios del siglo XX.²⁴

Saldívar apuntó que los obreros carecían de organización a pesar de que se agruparon en esas sociedades mutualistas, debido a que estas últimas sólo cumplían la función de socorrerles en caso de enfermedad o fallecimiento, y en “pocas ocasiones” impulsaban su “desenvolvimiento espiritual”.²⁵ Sin embargo, su funcionamiento no sólo se limitó a brindar apoyo a sus agremiados ya que, en el caso de la citada sociedad, sus miembros participaron en diversas actividades políticas, sociales y culturales, y se impulsó el fomento de los lazos cívicos que los unían al país y el desarrollo educativo de sus socios y sus hijos.²⁶ A pesar de los avances que experimentaban las organizaciones obreras de ese tiempo, existían leyes y mecanismo que no les permitían tener una jornada menos extenuante y tampoco devengar mejores salarios. En mayor parte eran explotados por los dueños de las minas, fábricas y comercios.

Al cumplirse los 100 años de haber emergido como nación, las situaciones anteriores, las trabas del régimen porfirista que no permitían una mayor participación política de los diversos estamentos de la sociedad y el cambio por la vía pacífica, así como su oposición al “libre ejercicio” de los derechos políticos y civiles, dictados por la Constitución de 1857, provocarían que el país entrara en crisis y se iniciara la lucha revolucionaria en 1910.²⁷ A este argumento se podría agregar el deseo de los diversos grupos de poder existentes, quienes demandaban

²² Gabriel Saldívar, *op. cit.*, p. 276.

²³ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 145.

²⁴ Fernando Olvera Charles y Juana María Acosta Ramírez, *op. cit.*, p. 27.

²⁵ Gabriel Saldívar, *op. cit.*, pp. 258-259.

²⁶ Fernando Olvera Charles y Juana María Acosta Ramírez, *op. cit.*, pp. 46-48.

²⁷ Daniel A. Barceló, *op. cit.*, p. 21.

una mayor participación en el gobierno del país y en las políticas que regían su rumbo.

CLIMA POLÍTICO INESTABLE

El descontento hacia el régimen porfirista no sólo provino de los estratos menos privilegiados de la sociedad mexicana, sino también de otros más elitistas en torno a los cuales se agrupaban diversos grupos que demandaban una mayor participación política. Algunos de éstos de corte liberal, encabezados por Camilo Arriaga, efectuaron una reunión en San Luis Potosí con el fin de acceder a mejores oportunidades políticas, surgiendo voces radicales que tendieron al anarquismo, como fue el caso de Flores Magón, por lo que fue exiliado. No obstante, siguió adelante con su movimiento y sus críticas al gobierno federal por medio del periódico *Regeneración*. Su disidencia alcanzó frutos en 1906 cuando fundó el Partido Liberal Mexicano con sede en San Luis Missouri, organismo que habría de tener una importante participación en el proceso revolucionario en los años siguientes. Entre sus principios se proponía el derrocamiento de Díaz.²⁸

En Tamaulipas, esa molestia hacia el gobierno del general Díaz tenía tiempo de manifestarse, ya que desde finales del siglo XIX era fuertemente criticado. En algunos casos tales diatribas condujeron a movimientos reaccionarios o rebeliones registradas en ese lapso, particularmente en la frontera norte.²⁹ Al umbral de la siguiente centuria la desaprobación no había menguado extendiéndose a otras partes del territorio tamaulipeco. De ahí que el movimiento liderado por los hermanos Flores Magón tuviera eco en la región del cuarto distrito, reflejándose en el periódico *El Tulteco*, editado por Telésforo Villasana. Estas ideas encontraron un campo fértil en esa región debido a la existencia de profundos agravios sociales y por la explotación que sufrían los campesinos a manos de algunos terratenientes que acaparaban la producción y explotación de ixtle,³⁰ como los ya mencionados.

²⁸ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 180.

²⁹ *Ibid.*, pp. 179-180.

³⁰ *Ibid.*, p. 181.

En el norte del país comenzaba a gestarse otro movimiento que cuestionaría la continuidad de Díaz en el poder. Éste sería encabezado por el empresario Francisco I. Madero, hijo de una importante familia acaudalada del estado de Coahuila, que abarcaba una amplia variedad de intereses económicos en la región. Al ser beneficiados con la política económica ya referida, su parentela tenía buenas relaciones con el régimen porfirista, particularmente con los Científicos, no así con el general Bernardo Reyes, personaje fuerte y poderoso del noreste.

Para estos años, el militar había dejado de ser uno de los apoyos principales de Díaz, debido a los conflictos que enfrentó con los intelectuales cuando fue secretario de Guerra y Marina, cargo al que renunció en 1903. A pesar de haber perdido la buena voluntad de Díaz, quien abogó por ese grupo, no desistió en su deseo de sucederlo e inició por su cuenta una serie de acciones destinadas a ganarse adeptos para sus pretensiones.³¹ En torno al militar se crearía otro bloque político, denominado reyistas, con el fin de disputarle la sucesión presidencial al otro sostén del gobierno porfirista, los referidos eruditos. Sus pretensiones hicieron eco en el estado y recibió el apoyo del grupo liderado por Francisco, uno de los hermanos Vázquez Gómez.³²

Como es conocido, la entrevista otorgada por Díaz a James Creelman en 1908 sorprendió a todos estos actores políticos, pues en sus declaraciones dejaba abierta la posibilidad de permitir una mayor participación política y electoral. Esto estimuló a ambos, reyistas y Científicos, a cerrar filas y prepararse para la contienda electoral. No obstante, éstos no fueron los únicos, ya que personajes de otras filiaciones políticas también comenzaron a organizarse para tal fin, como el propio Madero. Las posibilidades que Reyes creía tener para llegar a la Presidencia habrían de esfumarse el siguiente año, ya que tuvo que salir del país rumbo a Europa.³³ Este hecho modificaría el panorama y abriría la puerta para que otros grupos tomaran su lugar para contender con los

³¹ Javier Garciadiego, *La Revolución Mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2005, p. XXX.

³² José C. Mora García, *Revolución Mexicana en Tamaulipas. Raíces, origen y desarrollo del movimiento constitucionalista, 1913-1914*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2009, p. 24.

³³ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 181.

Científicos. Esta coyuntura le permitió a Madero, quien desde principios de 1904 había iniciado sus actividades políticas en su estado natal, extender su influencia a nivel nacional y llevar adelante el proyecto antirreeleccionista. Después de participar en algunos procesos electorales con resultados negativos, y debido a las crisis registradas en 1907 y 1908, Madero decidió crear un partido nacional³⁴ que sumara a todos aquellos que buscaban evitar la reelección de Díaz o su continuidad en el poder por medio del grupo de los Científicos.

El estado no fue ajeno a esta situación, ya que el panorama local habría de cambiar, pues los partidarios de reyismo se habían quedado sin la persona que veían como su representante en la próxima contienda electoral por la Presidencia. Madero hábilmente capitalizó en su beneficio esa ausencia. En julio de 1909 visitó el puerto de Tampico con el fin de ganar partidarios para su proyecto, buscando personas para que se hicieran cargo de la Presidencia y Junta Directiva del club anti reeleccionista,³⁵ que planeaba fundar en esa ciudad y en otras del estado.

Madero alcanzó su objetivo. Varios grupos políticos locales que apoyaban la candidatura del general Reyes, tras su renuncia, se sumaron a estas asociaciones y brindaron su apoyo al coahuilense, entre ellos el encabezado por los hermanos Vázquez Gómez. En mayo, Emilio ocuparía la Presidencia del llamado Centro Antirreeleccionista de Mexico.³⁶

En Tula, Telésforo Villasana, editor del periódico de *El Tulteco*, organizó en octubre otra asociación política de este tipo con algunos vecinos. Fue llamado Centro Político de Tula, con el objetivo de concertar una opinión general para la elección de las autoridades municipales, que ejercerían el poder el año venidero. Villasana fungiría como vocal.³⁷

³⁴ Javier Garciadiego, *op. cit.*, p. XXXII.

³⁵ José C. Mora García, *op. cit.*, pp. 25-26.

³⁶ *Ibid.*, pp. 27-28.

³⁷ Marcelino García fue electo como presidente de la asociación. Los vocales fueron Telésforo Villasana, el doctor Francisco S. Zapata y Miguel Gutiérrez, y como secretario Cipriano Villasana. La carta fue firmada por Villasana, según parece presidente de Tula, y fue elaborada en esa ciudad en octubre de 1910. Instituto de Investigaciones Históricas, Fondo documental Joaquín Meade (en adelante IHH FDJM), Colección: *Miscelánea Tamaulipas 1910-1911*, Caja 5, expediente 5, Documentación de gobierno de Tamaulipas, foja 1.

Retomando el actuar de Madero, la visita a Tampico formó parte de las giras que realizó para sumar adeptos a su causa. Durante la tercera que hizo por el centro del país, la hostilidad del gobierno federal fue más abierta y represiva, con lo cual el movimiento se radicalizó. Esto dio la pauta para que Madero formalizara la creación del Partido Antirreeleccionista, institución que le permitiría competir en la contienda electoral, al lado de Francisco Vázquez Gómez, por la Presidencia y Vicepresidencia, respectivamente. Como apunta Garciadiego, esta “fórmula sellaba el pacto” entre ambas tendencias.³⁸

Madero inició una extensa campaña electoral pensando que Díaz habría de cumplir sus promesas; gira en la que visitó Tampico y Ciudad Victoria. El gobierno federal respondería con la represión y el candidato fue apresado y confinado a una cárcel de San Luis Potosí.³⁹ Durante su reclusión, Díaz y Corral fueron declarados vencedores en las elecciones. A pesar de las protestas registradas en el país encabezadas por los antirreeleccionistas, no se cambió el resultado. Esta situación acrecentaría las diferencias entre Madero y Díaz, las que se agudizaron cuando el primero salió de prisión. No obstante, continuó con su idea de quitar al coronel del poder, por lo que decidió exiliarse hacia un lugar donde pudiera organizar y dirigir su movimiento. Partió a Estados Unidos donde daría a conocer el llamado Plan de San Luis en noviembre de 1910 que, además de legitimar su lucha, buscaba que los ciudadanos tomaran las armas y se le unieran para derrocar al gobierno. Las ideas vertidas en dicha proclama, principalmente la de “no reelección”, encontraron un terreno fértil provocado por el contexto poco favorable que experimentaban la mayor parte de los habitantes del país, hacia la primera década del siglo xx.

Después de que Madero desconociera el gobierno de Díaz y se levantara en armas, el apoyo en el estado no se hizo esperar. Además del levantamiento de Carrera Torres en el cuarto distrito, uno de los más referidos por la historiografía local y nacional, se registraron otros no menos importantes que, en conjunto, reflejan lo diverso y complejo del movimiento que se gestó en contra de Díaz. De acuerdo con Mora,

³⁸ Javier Garciadiego, *op. cit.*, p. XXXIV.

³⁹ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 181.

estos revelan una variedad de motivos que desencadenaron la lucha social y política en la entidad.⁴⁰

Uno de estos alzamientos encabezado por integrantes del Partido Liberal Mexicano, acontecido en un rancho del municipio de Matamoros, deja entrever que sus motivos eran desconocer los derechos de la tierra y aguas que habían sido otorgados a la citada hacienda de la Sauteña y la reinstalación de la zona libre; antigua exención fiscal que gozaban los habitantes de aquella región.⁴¹ Respecto de Carrera, quien ejercía la profesión docente antes de rebelarse, con un corto número de tropas tomó la ciudad de Tula en mayo de 1911, tras aprovechar que carecía de tropas federales y las guardias rurales estaban ausentes debido a un motín.⁴² A este levantamiento se le ha dotado de un “alto contenido agrarista”,⁴³ Carrera fue definido como un defensor legal de las personas de escasos recursos y un radical agrarista.⁴⁴

Mientras esto acontecía en el estado y después varios meses de enfrentamientos, las fuerzas maderistas lograron apoderarse de Ciudad Juárez, hecho que representó “la derrota política y militar de Díaz”.⁴⁵ En esa ciudad, el 21 de noviembre de 1911, se firmó un convenio que puso fin a la lucha armada. Los puntos principales acordados fueron: la renuncia de Díaz y Corral, el gobierno interino de León de la Barra y la convocatoria a elecciones generales, el cese de las hostilidades entre ambos bandos y el licenciamiento de las tropas revolucionarias.⁴⁶ Tras su renuncia Díaz dejó el país y partió rumbo a Europa, donde pasaría sus últimos años.

El levantamiento de Madero, así como el de Carrera, formó parte de “un mosaico” de movimientos locales que tenían sus propios orígenes y objetivos, y con otros más que se registraron en el resto del

⁴⁰ José C. Mora García, *op. cit.*, p. 28.

⁴¹ *Ibid.*, p. 29.

⁴² Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 166; Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 182.

⁴³ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 166.

⁴⁴ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, 182.

⁴⁵ Felipe A. Ávila Espinosa, *Entre el porfiriato y la revolución. El gobierno interino de Francisco León de la Barra*, México, UNAM-III, 2012, p. 20.

⁴⁶ *Idem.*

país, conformaron lo que se conoce como Revolución mexicana.⁴⁷ Los orígenes sociales de los participantes, los líderes y seguidores, las causas de estos alzamientos, los objetivos proclamados y sus logros variaron significativamente de región en región.⁴⁸

LA CRISIS DE 1913 Y ADHESIÓN AL CONSTITUCIONALISMO

Una vez que concluyó la lucha armada se esperaban cambios trascendentes en el país tras la caída de Díaz. Sin embargo, durante el gobierno interino de León de la Barra se consensó una especie de pacto entre representantes del régimen porfirista y los revolucionarios, liderados por Madero, con el cual se pretendía darle estabilidad al país y pacificarlo. Se acordó que no era momento para cumplir las promesas económicas, sociales y políticas, sobre todo las reformas agrarias, importaba más para ambos grupos establecer un clima de tranquilidad que permitiera la transición. Un reflejo de esta política fue la poca participación que tuvieron en el gabinete de De la Barra aquellos dirigentes revolucionarios que ofrecieron su apoyo a Madero. Los que ocuparon tales cargos en su mayoría provenían de la estructura anterior. Los hermanos Vázquez Gómez y Manuel Bonilla fueron los únicos representantes del grupo insurrecto.⁴⁹

En su calidad de secretario de Gobernación, Francisco, uno de esos hermanos, influiría para que Espiridión Lara ocupara la gubernatura interina del estado de Tamaulipas en junio de 1911, sustituyendo a Juan B. Castelló, de filiación porfirista.⁵⁰ Lara removió los ayuntamientos, convocó a elecciones y ejecutó una de las medidas más importantes del acuerdo de Ciudad Juárez: licenciar a las tropas insurrectas. Fue la única ocasión en que los Vázquez Gómez pudieron incidir en las

⁴⁷ Romana Falcón, “Carisma y tradición: consideraciones en torno al liderazgo campesino en la Revolución Mexicana”, en Friedrich Katz (comp.), *Revuelta, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, t. 2, México, Era, 1990, p. 89.

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 166.

⁵⁰ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 182.

cuestiones políticas locales, ya que su relación con Madero hizo crisis cuando a Emilio se le exigió su renuncia en julio de 1911. Su hermano Francisco lo apoyó y dejó su cargo, y fue elegido presidente del citado Partido Antirreeleccionista.⁵¹ Entre las causas de esta ruptura está la decisión tomada por Madero de terminar con ese partido y fundar una nueva organización política: el Partido Constitucional Progresista, que no sólo incluiría un nuevo programa, sino la propuesta de los candidatos para las elecciones federales, de lo cual Francisco quedó excluido.⁵² La dupla Madero-Vázquez Gómez que, antes de la lucha armada, había unido a reystas y maderistas quedó sólo en un proyecto.

En relación con licenciamiento de las tropas, una zona de Tamaulipas donde se aplicaría con más interés esta medida fue en el cuarto distrito. A Tula fue enviado el 5o. Cuerpo Rural de la Federación, al mando del teniente coronel José Ibáñez para ocupar la plaza. Hacia fines de ese mes, la Secretaría de Guerra ordenó el desarme del llamado Ejército Libertador, bajo el mando de Carrera Torres, que fue ejecutado por el mayor Jesús Mendiola. Al gobernador Lara se le remitieron 40 mil pesos para que los utilizara en pagar a los que optaran por dejar las armas,⁵³ y utilizó una parte en el licenciamiento de las tropas carreristas.⁵⁴ La estrategia de desarme se complementó con la misiva enviada por Madero al jefe y los demás oficiales del citado ejército en agosto de 1911. El coahuilense fue claro: si no querían dejar las armas y licenciarse, su función se reduciría a asegurar la estabilidad del nuevo régimen y conservar el orden en todo el territorio, por lo que debían incorporarse a las Fuerzas Rurales de la República, bajo el mando del general Clemente Villaseñor.⁵⁵

Inconforme con tales medidas, a Carrera no le quedó más remedio que aceptar lo anterior y licenció al resto de sus huestes. Algunos de éstos se dirigieron hacia San Luis Potosí, donde establecerían alianzas con los Cedillo, quienes los emplearon en su hacienda del Valle del

⁵¹ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 167.

⁵² José C. Mora García, *op. cit.*, p. 43.

⁵³ IHH FDJM, Colección: *Miscelánea Tamaulipas 1910-1911*, Caja 5, expediente 5, Documentación de gobierno de Tamaulipas, foja 3.

⁵⁴ *Ibid.*, foja 7.

⁵⁵ *Ibid.*, foja 8.

Maíz.⁵⁶ Respecto de Carrera, se dice que dejó Tula y que fue concentrado en la Ciudad de México.⁵⁷ En ese lugar probablemente fue apresado debido a las sospechas de haber participado en la elaboración del Plan de Texcoco. No obstante, Madero intercedió por su persona y fue liberado.⁵⁸ Otra versión señala que Carrera se refugió con los Cedillo y estableció una fuerte alianza, fue acusado de conspiración por los hacendados.⁵⁹ Varios meses después de ser liberado, en junio de 1912, decidió postularse como candidato a diputado federal por el distrito con cabecera en Tula, y mediante un discurso dejó ver su posición agrarista y su intención de reorganizar la posesión de la tierra.⁶⁰ En el estado, entretanto, la separación de Madero y los Vázquez Gómez trajo como consecuencia la renuncia de Lara y el inicio de la lucha por el control político del estado entre los grupos políticos que se formaron a raíz de la separación de ambas facciones.

Madero, por su parte, a pesar de los problemas que enfrentó con los citados hermanos, siguió adelante con su campaña y triunfó en las elecciones federales de octubre, asumiendo el poder en noviembre de 1911 junto con Pino Suárez. Madero enfrentaría serios obstáculos durante su gobierno, pues su negativa de aplicar las reformas sociales y la estrategia de licenciar a las tropas rebeldes no fue bien recibida por los grupos que le apoyaron. Una debilidad fue dejar casi intacto el ejército porfirista, medida que a la postre tendría un costo político muy alto. A principios de 1913, poco más de un año de estar al frente del país, se registró el golpe de Estado encabezado por Félix Díaz, Bernardo Reyes y Victoriano Huerta, miembros de aquel contingente militar, que culminó con el derrocamiento de Madero. La asonada le permitió a Huerta asumir la Presidencia haciendo a un lado a Díaz, quien asumiría ese puesto. La vida de Madero y Pino Suárez no fue respetada, fueron ultimados en la prisión de Lecumberri.

⁵⁶ Romana Falcón, *op. cit.*, pp. 98-99.

⁵⁷ Esteban Núñez Narváez, *Las últimas horas del general Alberto Carrera Torres*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas/Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes, 2013, p. 38.

⁵⁸ José C. Mora García, *op. cit.*, p. 45.

⁵⁹ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 183.

⁶⁰ José C. Mora García, *op. cit.*, p. 46.

Los efectos de la asonada repercutieron en el estado. Matías Guerra, el gobernador en turno, se sumó a los mandatarios de otros estados que reconocieron a Huerta como presidente.⁶¹ Su actuación, sostiene Mora, fue “una resolución previa y aceptada por consenso de la clase política tamaulipeca”. El régimen huertista en el estado contó con el apoyo unánime del aparato estatal y ayuntamientos, así como de importantes grupos políticos y sociales locales.⁶² No obstante, surgieron brotes de inconformidad, algunos de carácter político y otros reaccionarios. A principios de 1913 se dio la ruptura a nivel local de los componentes del Partido Liberal tras la negativa de Victoriano Huerta, entonces presidente de la República, de convocar a elecciones y apoyar la candidatura presidencial de Félix Díaz.⁶³ En una sesión efectuada el 15 de marzo, los miembros del partido, entre ellos el jefe de la policía rural Luis Caballero, manifestaron su apoyo a la dupla formada por Félix Díaz y León de la Barra. Un par de meses después, al suspender el gobierno federal las elecciones, Caballero encabezó a varios partidarios de esa asociación y algunos trabajadores del gobierno local, quienes decidieron desconocer el gobierno imperante y sumarse al movimiento que Carranza comenzaba a liderar.⁶⁴

La inconformidad hacia el golpe militar de Huerta se manifestó también de otras formas. Se registraron algunos motines, pronunciamientos y el ataque a la ciudad de Tula en febrero de 1915; estas acciones no provocaron grandes trastornos siendo controlados por las tropas gubernamentales y federales.⁶⁵ Tiempo después se registró otro hecho que superó a los anteriores por sus efectos. En el cuarto distrito, Carrera Torres retomó las armas el 4 de marzo de 1913. Al mando de 150 hombres, el 7 de mayo se apoderó de la villa de Jaumave y, posteriormente, cayó sobre Tula.⁶⁶ En esta ocasión, el jefe militar le dio un sello más profundo

⁶¹ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 170.

⁶² José C. Mora, *op. cit.*, p. 79, 111.

⁶³ José C. Mora García, *La Rebelión del general Luis Caballero*, Monterrey, Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León/El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma de Tamaulipas/Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009, p. 24.

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ José C. Mora García, *Revolución...*, *op. cit.*, pp. 113-115.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 130.

a su alzamiento, pues lo llevó más allá de las armas al dar a conocer su Ley Ejecutiva del Reparto de Tierras. En el estatuto, además de señalar la política que seguiría para la confiscación y reparto de tierras, declaró su rechazo al gobierno de Huerta, exigió su renuncia y se sumó a la unidad que Carranza demandaba para hacer frente al régimen.⁶⁷ Este importante hecho revela que la cuestión agraria en el estado, particularmente en esa zona, había motivado a que los campesinos secundaran el alzamiento y muestra el profundo interés de Carrera Torres por solucionar esa situación. En el capítulo siguiente se ahondará en este hecho, ya que tuvo cierta relación con el debate que se originó acerca de la tenencia de la tierra en el Congreso Constituyente de 1916-1917.

Días después Carranza, entonces gobernador de Coahuila, proclamó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, mediante el cual se desconocía a Huerta y se creaba al Ejército Constitucionalista para organizar la lucha armada en su contra. Una de las medidas derivadas del plan fue el envío del coronel Lucio Blanco a Tamaulipas, quien sería el encargado de comandar las tropas constitucionalistas en el estado y Nuevo León. El jefe militar arribó a principios de abril de 1913 e instaló su cuartel en las tierras ubicadas entre los ríos Bravo y Conchos, sitio desde donde dirigiría sus operaciones.⁶⁸ Su estrategia consistió en ejecutar escaramuzas y replegarse sin enfrascarse en fuertes choques con las tropas leales a Huerta, al tiempo que hacía labor política entre los pobladores de las villas del centro, a favor del movimiento que representaba. Tal estrategia comenzó a dar frutos a fines de ese mes cuando una parte importante de los partidarios del régimen huertista desertó para unirse a las fuerzas de Lucio Blanco. Entre ellos estaba Luis Caballero, cuya adhesión significó la incorporación de los elementos de la policía rural que dirigía. El coronel Blanco no sólo recibió el apoyo de hombres armados, sino también político y económico de los grupos de la zona, lo que le permitió apuntalarse y contar con un sitio seguro para continuar sus operaciones en el resto del estado.⁶⁹ Su objetivo era ocupar las poblaciones de Reynosa y Matamoros para apropiarse de la

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 116-117.

⁶⁸ José C. Mora García, *La Rebelión...*, *op. cit.*, p. 25.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 26-27.

línea férrea Matamoros-Monterrey, que permitiría contar con pertrechos militares e ingresos de la aduana.⁷⁰

Controlado el centro-norte del territorio, Blanco se dispuso a dirigirse al norte para iniciar el ataque a las poblaciones fronterizas defendidas por las tropas federales. La primera población en caer fue la de Reynosa en mayo de ese año. Debido a la falta de huestes suficientes que la protegieran, lo inesperado del ataque y la carencia de fortificaciones, su toma no enfrentó grandes escollos y se logró en escasas cinco horas.⁷¹ Blanco también tomó posesión de la hacienda la Sauteña antes mencionada, abandonada por sus dueños ante el avance de las tropas constitucionalistas. Después se organizó el ataque sobre Matamoros, que estaba más fortalecida, por lo que Blanco requirió del apoyo de Caballero, quien arribó con 150 hombres. Después de un fuerte enfrentamiento que duró alrededor de 23 horas, la ciudad cayó en manos del general.⁷²

En el ínterin en que las fuerzas constitucionalistas se reorganizaban para preparar el asalto al capital el estado, se registró un hecho largamente acariciado por los campesinos que se habían sumado al movimiento revolucionario: el reparto de tierras de la hacienda los Borregos, propiedad de Félix Díaz. Esta demanda quedó sin ser atendida durante el gobierno de Madero, lo que provocó diferencias entre éste y aquellos revolucionarios pueblerinos. Blanco organizó el primer reparto agrario de la revolución constitucionalista el 29 de agosto de 1913, es probable que fuera influido por varios ideólogos agraristas, entre los que se encontraba Francisco J. Múgica, jefe del Estado Mayor.⁷³ El general creó una Comisión para repartir terrenos a campesinos y soldados en una zona cercana al río Bravo, perteneciente a la referida hacienda. Este acontecimiento, semejante a la Ley Agraria propuesta por Carrera Torres, será abordado a mayor detalle en el siguiente capítulo, ya que la

⁷⁰ José C. Mora García, *Revolución...*, *op. cit.*, p. 138.

⁷¹ José Guerra García fue un militar que participó, bajo el mando de Luis Caballero, en las campañas militares que culminaron con la toma de Reynosa, Matamoros, Ciudad Victoria y Tampico, José Guerra García, *Apuntes históricos de la Revolución Constitucionalista en Tamaulipas*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2010, p. 11.

⁷² *Ibid.*, p. 12.

⁷³ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 185.

cuestión agraria fue uno de los asuntos más importantes que se debatió en el Congreso Constituyente.

Luego de concluir el reparto y tras haber tomado las poblaciones nortañas del estado, a excepción de Nuevo Laredo, Carranza ordenó a Blanco que se incorporara al mando del general Pablo González. El acto anterior dejó ver una excesiva independencia, que contrarió al jefe mayor del Ejército Constitucionalista. No obstante su posición, Blanco tuvo que aceptar su envío a Sonora para ponerse bajo las órdenes de Álvaro Obregón. Las tropas de Caballero retornaron a Jiménez y se incorporaron al contingente de González, quien venía a atacar la capital.⁷⁴ Las autoridades locales y federales ofrecieron una resistencia que se prolongó por más de 40 horas seguidas, sucumbiendo finalmente. Ante la derrota eminente, el gobernador Antonio Rábago abandonó la ciudad, dirigiéndose hacia la Sierra Madre por el camino real a Tula.⁷⁵ Tras la toma de la ciudad, el general González restableció los poderes y nombró gobernador a Luis Caballero en noviembre de 1913.⁷⁶ A Carrera, que mantenía sus escaramuzas en la región del cuarto distrito con su brigada, lo incorporó al Ejército del Noreste concediéndole el mando de una división de tal contingente.

Después de haber vencido la resistencia ofrecida por las tropas federales que guarnecían la capital del estado, una parte de los generales constitucionalistas concentraron sus fuerzas para dirigirse a tomar la ciudad de Tampico,⁷⁷ el último bastión importante que quedaba del huertismo en el estado, una de sus posesiones más valiosas por sus instalaciones aduanales, yacimientos petroleros y su puerto. Como era de esperarse la plaza fue guarnecida con un fuerte contingente, reforzado con varios cañones de artillería, además de algunos navíos de guerra.⁷⁸ Caballero participó activamente en esta confrontación. A Carrera se le ordenó retornar al cuarto distrito para que hostilizara las vías férreas

⁷⁴ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 175.

⁷⁵ *Ibid.*, pp. 175-176.

⁷⁶ José C. Mora García, *Revolución...*, *op. cit.*, p. 151.

⁷⁷ José Guerra García, *op. cit.*, pp. 29-30.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 33.

que unían a Tampico con la ciudad de San Luis Potosí con el fin de evitar la comunicación de las tropas federales.⁷⁹

El grueso del ejército al mando de González se dirigió hacia Matamoros para de allí organizar la toma de Nuevo Laredo y el ataque definitivo sobre Monterrey, la plaza más importante del gobierno federal en el noreste. La batalla decisiva, que se registró en los días del 18 al 24 de abril de 1914, se inclinó a favor de los constitucionalistas. Entretanto continuaba el asedio de Tampico, mismo que duro varios meses, alrededor de cuatro. No obstante los refuerzos federales que arribaron para apuntalar su defensa, la ciudad finalmente sucumbió ante las tropas constitucionalistas.⁸⁰ Tampico fue ocupado el 13 de mayo de 1914 lo que, para Mora, fue resultado de presiones diplomáticas externas más que de acciones militares.⁸¹

Derivado de estos triunfos las posesiones del gobierno federal habían disminuido drásticamente. Sin embargo, lejos de fortalecerse el movimiento constitucionalista comenzó a experimentar fisuras hacia al interior al surgir serías diferencias entre Francisco Villa, jefe de la División del Norte, una de la más poderosas, y Carranza, líder del movimiento constitucionalista. La relación entre ambos se fracturó cuando Villa desobedeció la orden de enviar parte de sus tropas para que apoyara al general Pánfilo Natera, que había sido derrotado en Zacatecas. Villa se negó y le solicitó permiso para ir a tomar la ciudad personalmente. Carranza no lo autorizó, por lo que Villa renunció a la División. El Primer Jefe pensó sustituirlo pero los oficiales villistas se negaron a acatarlo y ofrecieron apoyo a su líder. Entonces, Villa marchó a Zacatecas y derrotó a las tropas federales en junio de 1914. A pesar de que esta victoria marcó el fin del régimen huertista, ya que Victoriano Huerta renunciaría a la Presidencia el 15 de julio de 1914,⁸² también marcaría el inicio de un nuevo enfrentamiento por el restablecimiento del orden constitucional. La toma de la Ciudad de México, en la que Villa y Emiliano Zapata, jefe del Ejército Libertador del Sur,

⁷⁹ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 179.

⁸⁰ José Guerra García, *op. cit.*, p. 56.

⁸¹ José C. Mora García, *Revolución...*, *op. cit.*, p. 183.

⁸² *Ibid.*, p. 220.

estuvieron ausentes, reflejo de las profundas diferencias existentes entre Carranza y los jefes revolucionarios.

A pesar de que existieron un par de intentos por limar asperezas entre las diversas facciones y conciliar los intereses de sus componentes, como fueron las dos convenciones realizadas en México y Aguascalientes, respectivamente, éstos fracasaron y la lucha en el país se desató de nueva cuenta. Como había sucedido con Madero, las facciones que le apoyaron habían sacrificado sus intereses particulares para unirse a una causa común: el derrocamiento de Huerta. Tras alcanzarse este objetivo, ese frágil lazo se rompió debido a que afloraron las demandas particulares y la exigencia de su cumplimiento, lo que resultó imposible en la práctica. Una vez más los diversos bandos se separaron y se inició el conflicto directo entre las fuerzas que permanecieron leales a Carranza y los ejércitos de Villa y Zapata, respectivamente. Tal situación se presentó también en el estado entre las tropas que habían apoyado a Carranza, liderados por los dos citados jefes que dominaban el estado: Luis Caballero y Carrera Torres.

Las diferencias entre ambos habían surgido tiempo atrás, derivadas de su posición política que los confrontó. Caballero había sido directivo del Partido Liberal Legorretista que le disputó los poderes en el estado al Partido Constitucional Progresista, donde Carrera Torres militó y se postuló para diputado. El antagonismo entre ambos resaltó cuando se estableció el gobierno constitucionalista en Ciudad Victoria. La situación no pasó a mayores, ya que se les encomendó tareas militares en regiones que los mantuvieron distanciados.⁸³ Una vez que las tropas de Pablo González se apoderaron del estado, el conflicto entre ambos afloró de nueva cuenta. Las medidas tomadas entre julio y agosto de 1914 por Caballero, con el fin de limitar la influencia de Carrera Torres y obligarlo a reconocer su subordinación hacia éste, no prosperaron.⁸⁴ Posterior a la toma de la Ciudad de México por los constitucionalistas, Caballero regresó al estado mientras que Carrera fue enviado al sur del país para licenciar tropas en Yucatán.⁸⁵

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 183.

Al enterarse del resultado de la Convención, donde se desconoció a Carranza a raíz de la división de las facciones, Carrera se replegó con sus tropas a San Luis Potosí. Carranza le ofreció la gubernatura de este estado con el fin de ganarse su apoyo en la nueva lucha que se avecinaba, pero lo rechazó y retornó a Tula en noviembre de 1914. El conflicto con Caballero se reanudó con más fuerza porque Carrera había roto con el constitucionalismo y afiliado a Villa.⁸⁶ Hacia fines de ese año se dio el primer choque militar entre ambos en las cercanías de Ciudad Victoria.⁸⁷ Durante la nueva etapa revolucionaria, Carrera Torres apoyó a los generales villistas, Máximo García y Ceferino Ceniceros, en la toma de la capital en abril de 1915, abandonándola Caballero. El dominio villista duró corto tiempo ya que el general García, que se autoproclamó gobernador, la abandonó, quedando Carrera Torres al frente de la plaza escasos 20 días, porque Caballero y el general César López de Lara contraatacaron, orillándolo a huir hacia la Sierra Madre.⁸⁸ Por ese tiempo, Villa fue derrotado por las tropas del general Obregón en Celaya, lo que marcaría el declive de la División del Norte.

Es probable que estos triunfos sobre las fuerzas villistas y el declive del poder ostentado por Villa, animara a Carranza a realizar una gira por el noreste entre octubre y noviembre de 1915. Visitó las principales ciudades tamaulipecas y pronunció un importante discurso en Matamoros, donde dejó ver que había llegado el momento de cesar el clima bélico e iniciar la construcción de un nuevo estado, basado en las reivindicaciones que habían surgido a lo largo de los años de cruenta lucha.⁸⁹

Las tropas de la División del Norte no se recuperaron y con la toma de Ciudad Juárez en diciembre de 1915, el ejército de Villa finalmente colapsó. Carrera Torres mantuvo su postura reaccionaria, rechazando la probable amnistía que Obregón podía conseguirle con Carranza si deponía las armas.⁹⁰ En adelante se mantuvo refugiado sin realizar acciones militares visibles, movilizándose constantemente para no ser

⁸⁶ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, pp. 187-188.

⁸⁷ José C. Mora García, *Revolución...*, *op. cit.*, pp. 171-172.

⁸⁸ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 186; Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 189.

⁸⁹ Juan Fidel Zorrilla, *op. cit.*, p. 187.

⁹⁰ *Idem.*

aprehendido. Al siguiente año el panorama en el país había mejorado. Las fuerzas carrancistas habían derrotado a los villistas. La ofensiva se había concentrado en las poblaciones dominadas por Zapata y su ejército. Los carrancistas derrotaron a los zapatistas, ocupando sus territorios hasta llegar a Morelos, el bastión del zapatismo. La ciudad fue tomada por las tropas de Pablo González en junio de 1916.⁹¹

Una vez que las dos fuerzas principales opositoras fenecían, Carranza tuvo el camino libre para asumir la dirección del país. Aunque el territorio no estaba totalmente pacificado pues existían puntos en los que aún había conflictos, puso en marcha su proyecto para reformar la Constitución de 1857. El primer paso era reformar el Plan de Guadalupe, su estandarte de lucha, con el fin de convocar a un Congreso Constituyente. El 14 de septiembre de 1916 publicó el decreto que modificaba el plan anterior. Pocos días después, el Primer Jefe promulgó el 19 de septiembre la convocatoria para la realización de elecciones para elegir los diputados que asistirían a ese pleno, que se celebraría en Querétaro el 1o. de diciembre de 1916.

En el estado el gobernador Fidencio Trejo Flores, siguiendo las indicaciones de Carranza, el 23 de septiembre publicó la convocatoria para las elecciones de diputados al Congreso Constituyente.⁹² En este proceso, el general Luis Caballero tuvo amplia participación al grado de influir en el Partido Liberal, organismo político que postuló al profesor y licenciado Zeferino Fajardo, al abogado Fortunato de Leija y a los militares Pedro Chapa y Emiliano P. Nafarrate, quienes resultaron vencedores y fueron elegidos para representar al estado en la asamblea constituyente.⁹³ En lo que toca a Carrera Torres, luego de una intensa persecución, fue capturado pasando por cárceles de varios estados hasta que fue enviado a Tamaulipas, para ser enjuiciado por el gobierno.⁹⁴ La amnistía nunca llegó, Alberto Carrera Torres fue fusilado en

⁹¹ *Ibid.*, p. 186.

⁹² José C. Mora García, *Constitucionalistas. Convencionistas. Breve historia de la lucha de las facciones revolucionarias constitucionalistas en el Estado de Tamaulipas, 1914-1917*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2001, p. 20.

⁹³ *Ibid.*, p. 21.

⁹⁴ Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 191.

febrero de 1917, pocos días después de haber concluido el Congreso de Querétaro.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- ÁVILA ESPINOSA, Felipe A., *Entre el porfiriato y la revolución. El gobierno interino de Francisco León de la Barra*, México, UNAM-IIIJ, 2012.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel A. (comp.), *Tamaulipas*, México, Secretaría de Gobernación/Secretaría de Cultura-INEHRM/UNAM-IIIJ (Biblioteca Constitucional. Serie Revolución y Constitución en las Entidades Federativas), 2016.
- FALCÓN, Romana, “Carisma y tradición: consideraciones en torno al liderazgo campesino en la Revolución Mexicana”, en Friedrich Katz (comp.), *Revuelta, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, t. 2, México, Era, 1990.
- GARCIADIEGO, Javier, *La Revolución Mexicana. Crónicas, documentos, planes y testimonios*, México, UNAM, 2005.
- GUERRA GARCÍA, José, *Apuntes históricos de la Revolución Constitucionalista en Tamaulipas*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2010.
- HERRERA PÉREZ, Octavio, *Tamaulipas. Historia breve*, México, El Colegio de México/FCE, 2010.
- MORA GARCÍA, José C., *Revolución Mexicana en Tamaulipas. Raíces, origen y desarrollo del movimiento constitucionalista, 1913-1914*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2009.
- , *La Rebelión del general Luis Caballero*, Monterrey, Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León/El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma de Tamaulipas/Universidad Autónoma de Nuevo León, 2009.
- , *Constitucionalistas. Convencionistas. Breve historia de la lucha de las facciones revolucionarias constitucionalistas en el Estado de Tamaulipas, 1914-1917*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2001.

NÚÑEZ NARVÁEZ, Esteban, *Las últimas horas del general Alberto Carre-ra Torres*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas/ Instituto Tamaulipeco para la Cultura y las Artes, 2013.

OLVERA CHARLES, Fernando, y Juana María Acosta Ramírez, *La escuela nocturna de la sociedad mutualista alianza obrera progresista, un aporte de los mutualistas en el desarrollo de los procesos educativos y culturales de los victorenses, 1901-1940*, Ciudad Victoria, Tamaulipas, Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas, 2015.

SALDÍVAR, Gabriel, *Historia compendiada de Tamaulipas*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas-Dirección General de Educación y Cultura, 1988.

ZORRILLA, Juan Fidel *et al.*, *Tamaulipas. Una historia compartida II, 1810-1921*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora/Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1993.

Archivos

Instituto de Investigaciones Históricas, Fondo documental Joaquín Meade, Colección: Miscelánea Tamaulipas 1910-1911.



CAPÍTULO III

ACONTECIMIENTOS DE TAMAULIPAS PREVIOS AL CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO Y LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Pedro Alonso Pérez

El escenario de algunas batallas y varias acciones militares como hemos visto, la entidad tamaulipeca también fue espacio de otros acontecimientos que marcaron su impronta en el proceso revolucionario, y que vale la pena recoger en lo particular. El Congreso Constituyente de Querétaro que sesionó del 1o. de diciembre de 1916 al 1o. de febrero de 1917, fue la cumbre de la revolución constitucionalista, donde desembocó una trascendente disputa político-ideológica que venía desde antes:¹ ideas y conceptos manifestados en planes, programas y discursos de los diversos grupos revolucionarios, y que aquella asamblea estampó —no sin arduo debate legislativo— en la Constitución de 1917, su producto histórico. Ciertos actores, proyectos y acontecimientos revolucionarios en Tamaulipas merecen ser destacados por significativos o haber aportado algo a la discusión en aquel memorable proceso parlamentario.

¹ Véase, Ignacio Marván Laborde, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Cultura/FCE/CIDE (Biblioteca Mexicana), 2017, p. 311.

CARRERA TORRES Y LA LEY EJECUTIVA DE REPARTO DE TIERRAS, 1913

Alberto Carrera Torres, nacido en el municipio de Bustamante, Tamaulipas, fue el primero en la entidad en sumarse al llamado maderista para derrocar la tiranía de Porfirio Díaz. Levantado en armas, el domingo 21 de mayo de 1911, violentamente tomó la ciudad de Tula —en la región serrana tamaulipeca— al frente de 300 milicianos e instaló ahí dos días después el primer ayuntamiento que tuvo la revolución maderista, al menos en Tamaulipas.²

No era un improvisado en la lucha social; de niño estudió bajo la conducción de su mentor Manuel Villasana Ortiz, reconocido educador liberal, y tuvo el patrocinio del hacendado Francisco Ibargüengoitia, antiguo anarquista español, quien al igual que Villasana sembró ideas, sentimientos e imágenes en la mente y corazón de Alberto. Con ese influjo, desde muy joven ejerció de profesor en la región, conociendo de cerca necesidades y carencias de las familias del campo. Abrevó también en el pensamiento magonista, pues en 1906 el periódico *El Tulteco*, de Telésforo Villasana Ortiz, publicó los manifiestos del Partido Liberal Mexicano (PLM) de los hermanos Flores Magón; Carrera Torres los difundió mediante pláticas entre alumnos y campesinos, además fue lector del periódico *Regeneración* y es posible que se haya adherido al PLM.³ Lo cierto es que atestiguando injusticias padecidas por peones y jornaleros, estudió por su cuenta Derecho y se convirtió en abogado para defender a los pobres.

Con todo este bagaje promovió la libertad de presos por deudas y problemas sociales y activó la lucha para que a los jornaleros les pagaran en efectivo y no con vales de las tiendas de raya. Fue apresado por esas movilizaciones en 1908. Al siguiente año, al parecer, sufrió un terrible atentado por esbirros de la oligarquía ixtlera. Sorprendido una noche

² Vidal Covián Martínez, *Alberto Carrera Torres. Idealista de la Revolución*, t. 1, Ciudad Victoria, Tamaulipas, edición de autor (Cuadernos de Historia), 1969, pp. 45-75. Esteban Núñez Narváez, *Las últimas horas del general Alberto Carrera Torres*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas/ITCA, 2013, p. 71.

³ José Ángel Solorio Martínez, *El carrerismo, 1911-1917. La revolución en el triángulo ixtlero*, Reynosa, Editorial Viraje, 2010, p. 195.

en las calles de Tula, fue golpeado con brutalidad, quedó seriamente herido y con un disparo en la pierna, que a los pocos años debió ser amputada.⁴ Existe otra versión “menos legendaria” sobre esta pérdida: durante la lucha de 1910-1911 “recibió un golpe en la pierna derecha, que no pudo curarse oportunamente, por lo que se le hizo una fístula”; en consecuencia, en octubre de 1911 se la amputó el doctor Iturriaga en la Ciudad de México, pagando los gastos Gustavo A. Madero.⁵

Convertido en general al triunfo de Francisco I. Madero, Alberto quiso hacer carrera política en la región, pero las élites locales no lo permitieron en parte por su origen social, pero más por las ideas radicales que ostentaba. Al poco tiempo, por la traición huertista y el asesinato de Madero, Pino Suárez y Gustavo Madero, hermano del presidente derrocado, Carrera Torres se lanzó de nuevo a la guerra, sumándose a la revolución constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza. Con su Ejército Libertador de Tamaulipas, ahora rebautizado como Brigada Gustavo A. Madero, combatió a los federales en Tamaulipas, San Luis Potosí y Guanajuato, entre otros lugares.

Al levantarse en armas nuevamente, el 4 de marzo de 1913, Carrera Torres expidió una importante ley, programa y base de su lucha. Esta ley, denominada Ley Ejecutiva de Reparto de Tierras, es el primer ordenamiento legal en la materia que tuvo la Revolución. Pero no sólo en ese detalle se adelantó este documento normativo. Es el primero que, tras desconocer al gobierno usurpador de Victoriano Huerta, se presentó en nombre de la revolución constitucionalista, usando este concepto incluso antes que el Plan de Guadalupe aprobado el 26 de marzo en Coahuila. Como sabemos, este plan constituyó formalmente al Ejército Constitucionalista y nombró Primer Jefe a Venustiano Carranza, 22 días después del ordenamiento mencionado.

Conformada por 10 considerandos, 20 artículos y tres transitorios, la ley carrerista es un documento histórico que refleja el tiempo revolucionario en la región ixtlera de los estados norteros; por eso, con evidente conocimiento de las condiciones de vida en el campo, recoge con sensibilidad social en su texto: “el sentir del espíritu nacional, solu-

⁴ *Ibid.*, p. 55.

⁵ Vidal Covián Martínez, *op. cit.*, p. 103.

cionando el problema agrario, es decir, el reparto de tierras ejecutivo”; a eso está enfocado el documento del 4 de marzo, a sentar bases legales y tomar las medidas necesarias para ejecutar el mandato revolucionario y resolver graves problemas del medio rural. “Resolución acordada, firmada y mandada ejecutar por el General Residente en las Serranías de Tamaulipas y San Luis Potosí”, con las rúbricas del general Alberto Carrera Torres y el coronel Francisco S. Carrera.⁶

Los artículos que concentran lo fundamental son el 4o., que declara expropiados los bienes rústicos, urbanos y monetarios de quienes directa o indirectamente hayan apoyado al gobierno usurpador; 7o. y 8o. instituyen dos organismos, la Primera Junta Agraria que encabezará el general Alberto Carrera Torres para ir ejecutando las disposiciones contenidas en la ley y convocar “tan luego como sea posible” a integrar la Junta Suprema Ejecutiva de la Nación, cuyo presidente nombrado es “el Gobernador del Estado de Coahuila Don Venustiano Carranza”; el 9o. dispone “todas las haciendas que vayan cayendo en poder de los jefes de la Revolución Constitucionalista” correspondientes a los enemigos (menciona los más conocidos) y demás partidarios de éstos “serán repartidas inmediatamente en proporciones de cien mil metros cuadrados para cada familia en toda la Nación”, y el 16 establece el procedimiento que los jefes constitucionalistas deberán observar al hacer el reparto agrario.⁷

Es cierto, las vicisitudes de la guerra no permitieron a Carrera priorizar la aplicación de este ordenamiento, quedó por tanto en términos declarativos, no ejecutivos plenamente. Aunque en su zona de operaciones el general revolucionario tamaulipeco no dejó de intervenir haciendas y repartir tierra, incluso en otras partes del país, como lo hizo en Guanajuato. Sin embargo, su ley, difundida por millares de ejemplares, sin aplicarse, pareció más una proclama que un documento normativo. Por ello, y por ciertas limitaciones conceptuales, ha merecido la crítica de algunos historiadores; pero también el elogio, por diferentes razones.

⁶ *Ibid.*, pp. 90-98.

⁷ *Idem.*

Solorio considera una omisión del texto no abordar respuestas “a las asimétricas relaciones entre el capital y el trabajo” a pesar —dice— de “los obreros agrícolas que decididamente nutrieron las filas del Ejército Libertador de Tamaulipas”; no obstante, juzga que apareció en el momento oportuno y sirvió para dinamizar a los “estupefactos” grupos maderistas paralizados por los efectos del criminal golpe huertista.⁸ Mora, por su parte, valora el documento en estos términos: “La Ley Ejecutiva promulgada por Carrera Torres presenta una imbricación de lo político y social como razón y objetivo de la lucha revolucionaria”,⁹ lo cual es cierto, puesto que el texto mencionado además del rechazo a la usurpación y la adhesión al movimiento constitucionalista en lo político; en lo social plantea resolver uno de los grandes problemas nacionales que motivaron el levantamiento de 1910, el reparto agrario. Reconociendo que no era una ley que alterara radicalmente las relaciones sociales en el campo, Pedro Salmerón pondera: “pero si abría la puerta a una incipiente redistribución de la tierra basada en el respeto a la propiedad privada y, lo que resultó más importante para el prestigio y la fuerza que adquiriría el joven profesor tulteco, era la primera expresión formal en el Noreste, de la inconformidad social vinculada a la nueva revolución”.¹⁰

El tratamiento dado a la ley del 4 de marzo de 1913, por la anterior historiografía regional, no trascendió del elogio a la crítica; solamente la ubicó en la épica revolucionaria, como el acto visionario de un héroe social. No obstante, esta historia tradicional fue socialmente útil para fijar un pasado memorable en la conciencia histórica. Es justo reconocer la labor de investigación realizada al respecto por el profesor Vidal Covián, uno de los primeros en rescatar la figura de Alberto Carrera Torres y narrar sus proezas; al publicar el texto completo de la ley carrerista, Covián contribuyó al conocimiento de un hecho trascendente

⁸ José Ángel Solorio Martínez, *op. cit.*, pp. 91-92.

⁹ José Carlos Mora García, *La Revolución Mexicana en Tamaulipas. Raíces, origen y desarrollo del movimiento constitucionalista, 1913-1914*, Ciudad Victoria, Gobierno de Tamaulipas, 2009, p. 117.

¹⁰ Pedro Salmerón, *Los carrancistas. La historia nunca contada del victorioso Ejército del Noreste*, México, Planeta, 2010, p. 182.

de la historia regional, desconocido entonces por varias generaciones de niños y jóvenes.¹¹

De manifiesta relevancia en el ámbito regional, la ley ejecutiva de Carrera Torres no tuvo el peso deseado en el plano nacional. El documento fue objeto de algunas reformas al modificarse el escenario del país, en el marco de la guerra civil desatada tras la ruptura de las filas constitucionalistas. Se reformó para desconocer a Carranza y considerar a la Soberana Convención como suprema autoridad agraria. Al igual que su autor, la ley se convirtió en villista. Y con ello, selló su destino.

Carrera Torres se rindió y entregó en 1916, después de las derrotas militares de los ejércitos campesinos de la Convención. Su ley —poco conocida por la élite política y además procedente de los vencidos— no fue referente directo en los debates constitucionales de Querétaro, donde fueron excluidos villistas y zapatistas. Pero sin duda, fue parte del bagaje intelectual del liberalismo de contenido social o liberalismo progresista, que dominó el debate de las ideas y finalmente dio forma al texto constitucional. Ésta y otras experiencias regionales, de alguna manera gravitaron en la discusión y redacción del artículo 27 de la Constitución aprobada en 1917.

LUCIO BLANCO Y EL REPARTO AGRARIO EN LOS BORREGOS

En Matamoros, al noreste extremo de Tamaulipas, el 30 de agosto de 1913 a las cuatro de la tarde se llevó a cabo un singular acto revolucionario: la entrega de tierras a un puñado de campesinos habitantes de la localidad. Para tal efecto, se celebró un simbólico evento político que consistió en la entrega de documentos para acreditar la nueva posesión —los títulos dijeron—; fue encabezado por el general Lucio Blanco, comandante militar en la región del Ejército Constitucionalista, que recién había surgido el 26 de marzo del mismo año en el estado de Coahuila, enarbolando el Plan de Guadalupe.

¹¹ Vidal Covián Martínez, *op. cit.*

No fue una gran cantidad de tierra la que se repartía, apenas 151 hectáreas; tampoco era grande el número de campesinos beneficiados por este acto de justicia social, pues fueron tan sólo 12 los adjudicados.¹² La importancia y profundo significado de este acontecimiento radica en la interpretación de los hechos. Porque aún limitado, este fue el primer reparto agrario que emprendía el constitucionalismo, un movimiento revolucionario que a la postre habría de triunfar contra la usurpación huertista y, entonces, algunas de las ideas sociales que sustentaron aquel acto habrían de convertirse en legislación revolucionaria en México. Puede considerarse un legítimo antecedente de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, promulgada por Carranza, y también la Constitución Política aprobada en 1917 recogería estos postulados en su artículo 27, en medio de grandes debates parlamentarios.

El acto que referimos es la primera acción agraria reconocida como reparto, la primera entrega de tierras de la revolución constitucionalista. Dicha acción se llevó a cabo afectando la hacienda Los Borregos, terrenos considerados parte del antiguo latifundio de la Sauteña, propiedad en ese tiempo de españoles —Iñigo Noriega y socios—, así como de prestanombres de la propia familia Díaz; en particular, la *vox populi* adjudicaba aquella hacienda al sobrino de su tío: el general Félix Díaz.

La Sauteña, llamada originalmente el Sauto, era entonces una enorme extensión de 810 mil hectáreas de propiedad privada,¹³ más de dos millones de acres, que pasó por distintas manos y tuvo diferentes modalidades a través del tiempo, desde que se constituyó por decreto real en 1781 mediante “adjudicación y merced por vía de venta a Don Antonio de Urizar, de seiscientos cuarenta y ocho sitios de ganado mayor en la colonia de Nuevo Santander, entre las villas de San Fernando y Reinosá”.¹⁴ La Sauteña, como puede verse, era un gran latifundio que en 1910 abarcaba 10 por ciento de todo Tamaulipas, y Los Borregos era, al parecer, o al menos había sido uno de sus tantos predios.

¹² Jorge Aguilar Mora, *Una muerte sencilla, justa, eterna. Cultura y Guerra durante la Revolución Mexicana*, México, Era, 1990, p. 439.

¹³ *Pan-American Magazine*, diciembre de 1907.

¹⁴ *Compañía Agrícola del Río Bravo, S.A., antes Compañía Agrícola de Colombres, S.A.*, Imprenta I.E. Aguilar, México, 121 [i.e. 1912].

Aquella enorme hacienda pasó, a lo largo de un siglo, de una explotación tipo feudal o señorial a una más propia de la economía mercantil; pero a principios del siglo xx, ya era un moderno y exitoso emporio del capitalismo en el campo. Diversas formas de propiedad experimentó al correr los años, por razón de sus extensos linderos y por lo complicado que resultaba su administración, con distintos propietarios y socios; dispersando a veces predios en distintas unidades, así como su producción agrícola y explotación ganadera; en otras ocasiones, integrándose de nueva cuenta en una totalidad, para ostentarse como la propiedad más grande de Tamaulipas y del norte de México.¹⁵ Desde antes del estallido revolucionario en 1910, La Sauteña era usufrutuada, entre otros, por La Compañía Agrícola del Río Bravo, una sociedad anónima que antes se llamaba Compañía Agrícola Colombres, regenteadas por los hermanos Noriega. Ambas sociedades empresariales vinculadas al capital texano.¹⁶ Como puede advertirse, ésta ya era una moderna forma de propiedad por acciones, una verdadera y rentable empresa capitalista donde se agrupaban empresarios nacionales y extranjeros con políticos porfiristas.¹⁷

¹⁵ Octavio Herrera Pérez, “Del señorío a la posrevolución. Evolución histórica de una hacienda en el noreste de México: El caso de la Sauteña”, en *Historia Mexicana*, XLIII, 1, 1993.

¹⁶ Especialmente con La Texas Company, emporio dedicado a la explotación petrolera, expandiéndose con fuertes intereses en México, y que entonces emprendía el desarrollo del “Valley Magic of the Rio Bravo”, un ambicioso proyecto agrícola, comercial e industrial a expensas del agua del Bravo y de las tierras en ambos lados de la frontera. Esta compañía contaba con empresarios de la talla de Arnold Schallet, John W. Gates, prominente especulador de tierras e inversionista en ferrocarriles de México, James Stillman, hijo del fundador de Brownsville y banquero del National City Bank, Thomas Jefferson Cooldhe hijo y George Abbot, de Boston, y otros banqueros de Nueva York y Chicago. Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 21

¹⁷ La explotación ganadera siempre fue importante en esta enorme hacienda, pero en los primeros años del siglo xx, la agricultura mecanizada y de riego se visualizaba como el gran negocio del futuro inmediato, sobre todo los productos vinculados al mercado internacional como el maíz y especialmente el algodón, según pronósticos de la hacienda: “Se trataba de una verdadera mina de oro blanco, pues con la cosecha de un solo año se pagarían los 25 000 000 de pesos calculados para financiar las obras de riego para 200 000 hectáreas” y aún quedaban 12 millones de ganancia. Pero los proyectos para La Sauteña, luego de su asociación con inversionistas estadounidenses, incluían no sólo empresas agrícolas, sino fraccionamientos y desarrollo urbano, complejos agroindustriales,

Enfrentarse a dichos intereses no era cualquier cosa; por ello, en estos dos datos reside la trascendencia del reparto agrario de Los Borregos: ser el primero de su tipo en la revolución constitucionalista y haberse realizado en una propiedad de enemigos del movimiento revolucionario. En efecto, en el imaginario popular quedó grabado que la hacienda afectada pertenecía al general Félix Díaz y debían seguir las propiedades de Íñigo Noriega, quien había financiado el golpe de la Ciudadela contra Madero cinco meses atrás.

También se decía que el sobrino de Porfirio Díaz era otro accionista de La Sauteña,¹⁸ quien además de su apellido tenía deuda por ser uno de los principales protagonistas del golpe militar y su secuela: el asesinato del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez; entre otras atrocidades cometidas durante los dramáticos hechos de la Decena Trágica en febrero de 1913. Por eso, el general Lucio Blanco con este acto fue reconocido, admirado y respetado por sus soldados y en general por el constitucionalismo, pero también por movimientos radicales al otro lado del río Bravo.¹⁹

Rescatar la trayectoria política de Lucio Blanco es necesario para entender este simbólico reparto agrario. Para ello se requiere tener presentes dos hechos anteriores al 30 de agosto: la toma de Matamoros por el Ejército Constitucionalista, dirigida por Lucio Blanco el 5 de julio de 1913, previa ocupación militar del casco de La Sauteña, y especialmente la relación de este personaje con las ideas sociales radicales.

ramales de ferrocarril, almacenes y tiendas, bancos y hasta un puerto de cabotaje en la Laguna Madre. *Ibid.*, pp. 19-22.

¹⁸ Octavio Herrera cita las investigaciones de Heather Fowler, quien no duda en afirmar que Los Borregos anteriormente era parte del latifundio de Noriega y cita también a John Mason Hart que refiere las presiones estadounidenses sobre Carranza para evitar el reparto de la Sauteña y lograr que el Primer Jefe desautorizara la acción de Lucio Blanco. *Ibid.*, pp. 29-30.

¹⁹ Los periódicos texanos, tanto en inglés como en español, estuvieron refiriéndose continuamente a “la revuelta” al otro lado del Bravo. Las acciones militares de Lucio Blanco ocuparon buen espacio en estos medios, así como sus proyectos de reparto agrario. Es de suponer que la información de estos hechos, transmitida por los periódicos y difundida entre la población, creó un estado de agitación y expectativa en ciertos círculos sociales y políticos del sureste texano. Colecciones de *La Prensa* de San Antonio, Texas; El *San Antonio Light* del mismo lugar y el *Brownsville Herald*, de Brownsville, Texas. Biblioteca Pública de San Antonio Texas.

Entre los datos biográficos y antecedentes revolucionarios de Lucio Blanco Fuentes existen elementos que es importante resaltar para este trabajo. Nació en Nadadores, Coahuila, el 22 de julio de 1880 y fue registrado en Monclova. Los antecedentes liberales de Lucio Blanco son remotos: su bisabuelo paterno, Víctor Blanco, llegó a ser gobernador de Texas, territorio donde había nacido; su abuelo, Miguel Blanco, fue ministro de Juárez durante la Intervención Francesa; en cambio Bernardo Blanco, su padre, sólo se dedicó a la ganadería en Coahuila.²⁰ Lucio recibió su educación básica en Monclova, luego continuó sus estudios superiores en Saltillo y en Texas, donde aprendió perfectamente el inglés. A principios del siglo se encontraba en Torreón trabajando por su cuenta, según Ramón Puente, pero otras fuentes indican que se encontraba en Múzquiz a cargo del rancho Los ojos de María, propiedad de la familia.

Su vinculación con el movimiento revolucionario viene desde 1906 como hemos dicho, con el levantamiento organizado por el Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, en el municipio de Jiménez, Coahuila. Este levantamiento comandado por Juan H. Rangel resultó un fracaso, al parecer por una delación previa que permitió al Ejército federal atacar y dispersar al grupo magonista. Unos cruzaron el río y se fueron a Texas; otros, sin ser identificados regresaron a sus casas y ranchos. Entre estos, se supone, estaba Lucio. Pero Aguilar Mora ubica en la leyenda la participación de Lucio Blanco en tales hechos, “sin pruebas”, dice el escritor.²¹ De lo que no hay duda es su simpatía con las ideas magonistas en este tiempo, pues era lector asiduo del periódico *Regeneración* y su cultura política estaba basada en lecturas de obras socialistas que circulaban en la región mediante libros y panfletos o que se reproducían en las páginas del periódico magonista y en otros medios clandestinos.

²⁰ Véanse al respecto, Fausto Garibay, *Apuntes para la historia. Asalto y toma de Matamoros el 3 y 4 de junio de 1913 por el general Lucio Blanco (narración verídica)*, Brownsville, Texas, Imprenta de El Porvenir, 1913. Ramón Puente, *La dictadura, la revolución y sus hombres*, México, s.p.i., 1938. Armando de María y Campos, *La vida del general Lucio Blanco*, México, INEHRM, 1963. Jorge Aguilar Mora, *op. cit.*

²¹ Jorge Aguilar Mora, *op. cit.*, p. 162.

Lucio Blanco se convirtió en voraz lector de este tipo de literatura, sobre todo de autores franceses como Lamartine, Víctor Hugo y Emilio Zola. De ahí su interés por la Revolución francesa de 1789 y por todo el fermento de ideas sociales que bullían en la Francia del siglo XIX. Leyó *Los miserables* de Víctor Hugo y *Germinal*, la singular novela del socialismo anarquista escrita por Zola. Según Garibay, “empapó su cerebro” con la “prosa sentimental” de este último.²²

El romanticismo de estas ideas lo condujo a querer vivir como los obreros y campesinos; a convertirse en uno de ellos para “tener la capacidad de entender las ideas que defendía”. Por eso cambió de oficio y en 1910 trabajaba de obrero en una mina de carbón de Sierra Mojada, Coahuila.²³ Si estuvo o no en el levantamiento de Jiménez en 1906, resulta secundario, pues sus ideas sociales, en las que resalta el ideal agrario, derivadas del anarquismo —particularmente del magonismo—, seguían latentes cuando en 1910 decidió unirse a la revolución maderista. Pero no era el único con estos antecedentes, según Pedro Salmerón, al menos la mitad de los jefes y oficiales revolucionarios del noreste tenían antecedentes magonistas.²⁴ Algunos estuvieron en Jiménez, Coahuila; otros participaron en el levantamiento de las Vacas, también en Coahuila en 1908 o en otros intentos insurreccionales en la frontera; otros más eran corresponsales de *Regeneración* o militantes del Partido Liberal Mexicano.

En efecto, la figura del general Lucio Blanco resulta fascinante, como dice Aguilar Mora. Era el jefe más importante del Ejército Constitucionalista en esta primera etapa, incluso por encima de Álvaro Obregón. La toma de Matamoros fue el primer triunfo militar de importancia para la revolución contra el gobierno usurpador de Huerta, y fue obra de la estrategia y voluntad de nuestro personaje.

Fue por este acto el primer general de la revolución nombrado por Carranza y luego vino el histórico episodio del primer reparto agrario. Pero no hay que idealizar su figura como revolucionario. El historiador

²² *Ibid.*, pp. 160-162. Fausto Garribay, *op. cit.*, p. 42.

²³ Jorge Aguilar Mora, *op. cit.*, p. 162.

²⁴ Pedro Salmerón, “La revolución, el PRI y Macario Schettino”, mayo 2013, disponible en www.elpresentedelpasado.com [consultado el 10 de agosto de 2013]. Véase del mismo autor la introducción de su libro *Los Carrancistas*.

más crítico al respecto es el propio Aguilar Mora, que pone en contexto el carácter indeciso del general. Lo presenta como un hombre contradictorio para muchos de sus contemporáneos. Un valiente militar pero conciliador cuando era conveniente o necesario, un arrojado estratega militar que no dejaba de preocuparse por la vida humana, dispuesto a evitar cualquier derramamiento de sangre innecesario. No toleraba abusos, como cuenta también este testimonio: en julio de 1913 al llegar a Matamoros otra columna, encabezada por el general Jesús Agustín Castro, dice Juan Barragán, entonces con 20 años de edad e integrante de aquellos refuerzos: “El general Castro ordenó que ocupáramos un colegio de religiosas norteamericanas que se habían trasladado a Brownsville, Texas, orden que contrarió al general Blanco, sobre todo, por ciertos abusos que cometieran algunos soldados, de los cuales se quejó el Cónsul yanqui, obligándonos a desalojar el edificio para instalarnos en distinto lugar”.²⁵

Sin embargo, en su crudo retrato, Aguilar Mora cuenta que Lucio Blanco no tenía dotes de gran orador ni tampoco era muy carismático, aunque atraía la simpatía de sus soldados. En el fondo era soberbio. Esto y su indecisión crónica fueron sus peores enemigos. No era indecisión ideológica por cierto, sino escaso sentido político y cierta ingenuidad en estos menesteres, lo cual al final fue su perdición. Era inteligente, culto y moralista, pero no en el sentido conservador del término.

Pues después de tomar Matamoros, se estacionó a disfrutar de la vida, tal vez con suficientes razones para ello. Celebraba su hazaña militar de junio, su cumpleaños en julio y la primera entrega de tierras en agosto; y lo hacía como exitoso guerrero, rodeado de bellas mujeres y generosa cantidad de bebidas espirituosas. El problema es que, estando en Matamoros, se negó inexplicablemente a sumar sus fuerzas a otras columnas armadas del noreste para tomar la importante plaza de Nuevo Laredo; un acto que muchos nunca le perdonaron, quedando al final como mancha en su trayectoria militar.

²⁵ Juan Barragán Rodríguez, *Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista*, Primera Época, México, Comisión Nacional para las celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana-INEHRM, 1985, p. 172.

No obstante, tras la huida de Huerta, Lucio Blanco fue el primer jefe militar en llegar a la Ciudad de México el 15 de agosto de 1914, al frente de 10 mil soldados, la caballería del Ejército del Noroeste; a donde lo había enviado Carranza, bajo el mando de Álvaro Obregón.²⁶

De cualquier forma, resalta el significado del reparto agrario en Los Borregos, *fraccionamiento* le llamaron los revolucionarios. Aunque entregar la tierra en propiedad individual a quien carecía de ella, era un camino distinto al que luego siguió la revolución con la propiedad social: las colonias militares de Villa, la comunidad agraria zapatista o los ejidos colectivos del cardenismo. No faltará quien piense que el procedimiento legal para la tenencia de la tierra implementado por Lucio Blanco lo acercaría al modelo *farmer* estadounidense; pero hay que ver los “Títulos de Propiedad” expedidos entonces para darse cuenta que la parcela asignada, primero, obligaba al poseedor a trabajarla; segundo, no podía ser enajenada y era inembargable en cualquier caso.²⁷ Además, iba a pagarse a plazos con el producto de las propias cosechas. Puede considerarse una solución pequeñoburguesa del conflicto agrario, para decirlo en el viejo lenguaje; pero aun así, gravitan en esa decisión las reminiscencias de socialismo utópico y de las ideas anarquistas conducentes a la redistribución de la tierra y la riqueza social como un acto de justicia para los desposeídos. Al menos, el liberalismo de contenido social no estuvo ausente.

Para llevar a cabo este reparto, el general Blanco se apoyó en su propio bagaje ideológico, pero también en el conocimiento de otros importantes actores como Francisco J. Múgica; así, creó previamente una

²⁶ Carranza, contrariado por el proceder de Lucio, terminó por mandarlo al otro extremo del país en calidad de subordinado de Obregón, que comandaba el Ejército del Noroeste. Aunque el disgusto de Carranza parece obedecer más bien al carácter autoritario del Primer Jefe, quien se sintió rebasado por la acción agraria de Lucio Blanco y porque no fue consultado para llevarla a cabo. Era un problema de autoridad, lo que algunos observan. Jorge Aguilar Mora, *op. cit.*, p. 222. Tampoco puede descartarse la presión sobre Carranza de las élites económicas de Texas con intereses agrarios en la región, que se sentían amenazados por la posible continuación de los repartos. Octavio Herrera Pérez, *op. cit.*, p. 30.

²⁷ Título de Propiedad a nombre de Florentino Izaguirre, 30 de agosto de 1913, Archivo General e Histórico del Estado de Tamaulipas (AGHET), Fondo Raúl García García (FRGG) en adelante AGHET/FRGG.

Comisión Agraria que proyectó varios repartos de tierra;²⁸ aunque no se realizaron, por el disgusto de Carranza, su salida de la región o por las presiones del gobierno estadounidense, y del capital texano que temía la afectación de La Sauteña. Sin embargo, la gesta de Lucio Blanco en Matamoros es un antecedente, sin duda, del espíritu constitucional en materia agraria que campeó años después en Querétaro.

EL DISCURSO DE CARRANZA EN MATAMOROS

El 29 de noviembre de 1915, Venustiano Carranza llegó a la ciudad de Matamoros, Tamaulipas. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista realizaba un recorrido por la frontera tamaulipeca consolidando su gobierno preconstitucional, tras las victorias militares sobre los ejércitos de la Convención en las batallas del Bajío. Antes había estado en Nuevo Laredo y celebrado, el 23 de noviembre, un encuentro a mitad del puente internacional con James Ferguson, gobernador de Texas. Después fue a Reynosa, de paso rumbo a Matamoros.

Al llegar a la ciudad fronteriza en la esquina noreste de Tamaulipas, Carranza fue objeto de cálida bienvenida. El Primer Jefe pronunció entonces, desde uno de los balcones de la Aduana, un memorable discurso. “La dictadura, como todas la tiranías, bajo una apariencia de progreso solo ha corrompido el alma nacional”, dijo el caudillo y continuó fogoso: “La Revolución Mexicana servirá de ejemplo a los pueblos de América Hispana, pidiendo a todos su cooperación y ayuda

²⁸ *La Prensa* de San Antonio, Texas, en su edición del 31 de julio de 1913, con cierto sesgo informaba de la constitución de un comité para el reparto de tierras o “despojar a los ricos de sus terrenos” por órdenes de Lucio Blanco. Dicho comité estaría presidido por el ingeniero Manuel Urquidi. También se informaba que el general Blanco ha ordenado, “sean distribuidas las tierras de la compañía ‘La Sauteña’ y la de los generales Felix Díaz y Rómulo Cuellar”. Hay otras evidencias relevantes, un *Acta de la repartición de la tierra* con fecha 6 de agosto de 1913, en la que reunidos “Jefes y Oficiales que militan bajo las órdenes del C. general Lucio Blanco” para conocer los trabajos sobre repartición de tierras, realizados por la comisión nombrada para tal efecto, aprobaron dicho encargo. También una hoja volante o *Aviso interesante al pueblo* con fecha 1o. de septiembre de 1913, en la que se informa que la Comisión Agraria “pone en conocimiento de los vecinos de este lugar que se ha resuelto proceder a la repartición de una parte de la Hacienda Las Borregos conocida con el nombre de San Vicente del Chiquihuite y La Canasta”. AGHET/FRGG.

para la reconstrucción de la Patria”.²⁹ Este posicionamiento merecía especial atención, porque en el vecino estado de Texas, el impacto del proceso revolucionario mexicano era muy alto; además, el sur texano estaba convulsionado por levantamientos armados de mexicanos y norteamericanos de origen mexicano que se rebelaban contra los maltratos sufridos. El llamado Plan de San Diego rondaba entonces algunos condados texanos como amenaza de revolución social.³⁰

Pero el tema de política internacional resultaba obligado, no sólo por los sucesos que ocurrían allende el río Bravo, sino por el marco de la gran guerra europea que entonces se libraba y en la cual pronto habría de intervenir Estados Unidos de América.

Carranza aprovechó un banquete que se le ofreció ese mediodía para pronunciar otro discurso que sería trascendente: “Los derechos de los diversos Estados, sean grandes o pequeños, débiles o poderosos; son iguales pues esa diferencia de Poder, no engendra diferencia de derechos”.³¹ El Primer Jefe estaba sentando las bases que normarían las relaciones internacionales de su gobierno y de la Revolución mexicana. Y continuó directo y claro su mensaje, diciendo:

Ningún país debe pretender para sus nacionales, una situación mejor que la de los ciudadanos del país donde se establecen, ni hacen de su calidad de extranjeros un título de privilegio e inmunidad. La lucha nuestra será el comienzo de un hecho universal, que dé paso a una era de justicia, en la que se establezca el principio del respeto, que todos los pueblos grandes deben tener por los pueblos débiles. Deben ir acabando poco a poco todos los exclusivismos y todos los privilegios. El individuo que va de una nación a otra, debe sujetarse en ella a las consecuencias y no debe aspirar a tener más garantías ni mejores derechos, que los que tienen los nacionales.³²

²⁹ Ciro R. de la Garza Treviño, *La Revolución Mexicana en el Estado de Tamaulipas* (cronología 1914-1973), t. II, México, Librería de Manuel Porrúa (Biblioteca Mexicana, 50), 1975, pp. 208-209.

³⁰ James Anthony Sandos, *Rebelión en la frontera. Anarquismo y Plan de San Diego (1904-1923)*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2010, 344 p.

³¹ Ciro R. de la Garza Treviño, *op. cit.*, p. 209.

³² *Idem.*

Discurso claro, oportuno y pronunciado en el espacio adecuado: la frontera internacional con el país que resultaría el más poderoso de la tierra, al terminar la Primera Guerra Mundial, y con quien México tenía desde entonces una relación compleja y asimétrica.

Las palabras de Venustiano Carranza en Matamoros, Tamaulipas, constituyen las bases de lo que luego se llamó Doctrina Carranza. Significativo discurso, trascendentes palabras que también permearon la discusión del Constituyente en Querétaro y el espíritu de la Constitución de 1917. Durante largo tiempo estos principios fueron la base de la política internacional mexicana y norma inalterable de las relaciones de México con el mundo.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- AGUILAR MORA, Jorge, *Una muerte sencilla, justa, eterna. Cultura y Guerra durante la Revolución Mexicana*, México, Era, 1990.
- BARRAGÁN RODRÍGUEZ, Juan, *Historia del Ejército y de la Revolución Constitucionalista*, Primera Época, México, Comisión Nacional para las celebraciones del 175 Aniversario de la Independencia Nacional y 75 Aniversario de la Revolución Mexicana-INEHRM, 1985.
- Compañía Agrícola del Río Bravo, S.A., antes Compañía Agrícola de Colombres, S.A*, Imprenta I.E. Aguilar, México, 121 [i.e. 1912].
- COVIÁN MARTÍNEZ, Vidal, *Alberto Carrera Torres. Idealista de la Revolución*, t. 1, Ciudad Victoria, Tamaulipas, edición del autor (Cuadernos de Historia), 1969.
- , *En la mirada de Covián. Dos Héroes revolucionarios: Bernardo Gutierrez de Lara y Alberto Carrera Torres*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2010.
- GARIBAY, Fausto, *Apuntes para la historia. Asalto y toma de Matamoros el 3 y 4 de junio de 1913 por el general Lucio Blanco (narración verídica)*, Brownsville, Texas, Imprenta de El Porvenir, 1913.

- GARZA TREVIÑO, Ciro R. de la, *La Revolución Mexicana en el Estado de Tamaulipas* (cronología 1914-1973), t. II, México, Librería de Manuel Porrúa (Biblioteca Mexicana, 50), 1975.
- MARÍA Y CAMPOS, Armando de, *La vida del general Lucio Blanco*, México, INEHRM, 1963.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, *Cómo hicieron la Constitución de 1917*, México, Secretaría de Cultura/FCE/CIDE (Biblioteca Mexicana), 2017.
- MORA GARCÍA, José Carlos, *La Revolución Mexicana en Tamaulipas. Raíces, origen y desarrollo del movimiento constitucionalista, 1913-1914*, Ciudad Victoria, Gobierno de Tamaulipas, 2009.
- NÚÑEZ NARVÁEZ, Esteban, *Las últimas horas del general Alberto Carrera Torres*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas/ITCA, 2013.
- PUENTE, Ramón, *La dictadura, la revolución y sus hombres*, México, s.p.i., 1938.
- SALMERÓN, Pedro, *Los carrancistas. La historia nunca contada del victorioso Ejército del Noreste*, México, Planeta, 2010.
- SANDOS, James Anthony, *Rebelión en la frontera. Anarquismo y Plan de San Diego (1904-1923)*, Ciudad Victoria, Gobierno del Estado de Tamaulipas, 2010.
- SOLORIO MARTÍNEZ, José Ángel, *El carrerismo, 1911-1917. La revolución en el triángulo ixtlero*, Reynosa, Editorial Viraje, 2010.

Hemerográficas

- HERRERA PÉREZ, Octavio, “Del señorío a la posrevolución. Evolución histórica de una hacienda en el noreste de México: El caso de la Sauteña”, en *Historia Mexicana*, XLIII, 1, 1993.
- Pan-American Magazine*, diciembre de 1907.

Electrónicas

- SALMERÓN, Pedro, “La revolución, el PRI y Macario Schettino”, mayo 2013, disponible en www.elpresentedelpasado.com [consultado el 10 de agosto de 2013].

Archivos

Archivo General e Histórico del Estado de Tamaulipas (AGHET), Fondo Raúl García García (FRGG) AGHET/FRGG.
Colecciones de *La Prensa* de San Antonio, Texas; El *San Antonio Light* del mismo lugar y el *Brownsville Herald*, de Brownsville, Texas.
Biblioteca Pública de San Antonio Texas.



CAPÍTULO IV

DATOS BIOGRÁFICOS DE LOS CONSTITUYENTES TAMAULIPECOS

Anselmo Guarneros III

No podemos decir a ciencia cierta qué pasa por la mente de alguien que nace durante el Porfiriato, crece durante él y, llegado el momento, lucha contra el régimen y se erige como uno de los constituyentes que dan vida a un nuevo pacto social. Pero sí podemos intentar hacerlo.

Las cuatro personas que representaron a Tamaulipas en el Congreso Constituyente, más aquel que lo hiciera representando a Veracruz, pero con sangre tamaulipeca en las venas, nacieron bajo el régimen porfirista y, por tanto, criados en una forma de gobierno que era lo único que conocían, no podían más que formarse una idea de gusto, desprecio o indiferencia por el régimen.

La indiferencia no cabe en la cabeza de una persona que arriesga su vida por una causa. Alguien que un día se alista en las filas de un ejército, físico o moral, y que día tras día encamina todos sus esfuerzos para lograr un propósito que tiene bien fijado dentro de sí mismo, no puede haber permanecido indiferente en toda su vida.

El gusto por el régimen sería extraño. ¿Cómo pensar en alguien que apoya la dictadura y la falta de respeto a la Constitución, que después pasa a luchar contra el Porfiriato y a ser miembro del Constituyente?

Apoyar una causa y luego manifestarse contra ella y ser pilar constructor de una nueva Constitución nos habla de un resentimiento profundo a lo que antes apoyaban.

Nos queda el rechazo. Una persona nacida durante el Porfiriato que un día sale a la lucha en favor de la Revolución, se vuelve un adulto cuyo nombre quedará marcado en los anales de la historia por siempre. Y eso no se consigue de otra manera más que luchando encarecidamente contra el régimen anterior, con un rechazo a las formas, con un deseo fervoroso de que la Constitución sea respetada, con el deseo de devolverle a nuestro México una forma de vida en la que se respeta un pacto social que nos da identidad y nos une como mexicanos, con la inquebrantable e inmutable convicción de que todo lo que están haciendo, sin importar que su vida corra peligro, va a permear en la sociedad de la cual forman parte.

Podemos imaginar que, muy seguramente, estas personas rechazaban el Porfiriato. Crecieron en una sociedad desigual, viendo cómo la economía se hacía fuerte en un sector pero quedaban cientos de miles en la total pobreza. Veían como el desarrollo ferroviario alcanzaba a cubrir cada vez más terreno, conectando al país de una manera no antes vista, pero separando las clases sociales por la incapacidad de la población en pobreza extrema de alcanzar el umbral necesario para salir de ella. Querían un cambio.

Alzaron la voz, su arma y su espíritu lo más alto que pudieron para que todos pudieran verlos. Dejaron sus vidas como las conocían y salieron en búsqueda de la Revolución. Se echaron a hombros a todo un país que clamaba por un cambio. ¡Y lo consiguieron!

En Tamaulipas podemos decir, sin temor a equivocarnos, que tenemos personajes que han dado la cara por nuestro estado y nuestro país. Las personas que biografamos en las páginas que siguen son un claro ejemplo de ello.

En las siguientes hojas vamos a ver, una por una, la vida de estos personajes que tanto le dieron a la región. De su trabajo dentro de la sala de sesiones nos encargaremos posteriormente. Aquí sabremos cómo fue que aquellos que nacieron en diferentes partes del país fueron a dar al Constituyente por Tamaulipas.

El hilo conductor de las biografías fue tomado del libro *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917* de Jesús Romero Flores, quien fue también diputado del Constituyente. Todo el crédito de los datos históricos y la secuencia en la que se presenta la información corresponde a él.

Dos de los cuatro representantes del estado en el ahora Teatro de la República en Querétaro, nacieron fuera de esta región. La Revolución los trajo a Tamaulipas, así como trajo a muchos más que vinieron a defender este pedazo de tierra que habitamos, y fueron los elegidos para representar a toda esa gente que vino de fuera a hacer de este lugar su casa.

Los otros dos son oriundos del estado. Nacieron aquí, estudiaron aquí, jugaron aquí, y defendieron su casa hasta sus últimos días.

Tamaulipas tiene la gran fortuna de haber contado entre sus electos para el Constituyente a la proporción exacta entre nacidos en el estado y personajes que llegaron a luchar por la tierra.

Esa dualidad entre quien ama por nacimiento y quien ama por decisión nos deja claro que nuestros representantes expresaron los intereses de los tamaulipecos o de quien se siente identificado con el estado.

Los que nos representaron en Querétaro fueron la muestra de que en este lugar hay gente que ama sus raíces y se esfuerza al máximo por el cielo bajo el cual habita, pero que además hay quienes ven en este lugar la oportunidad de salir adelante, de progresar. Tamaulipas les abrirá las puertas de su casa y dejará que la llamen hogar.

No nos tiembla la voz cuando decimos que estos individuos representan a la gente que nace, habita, crece o vive en esta región. Cuando decimos Fajardo, Chapa, Nafarrate, De Leija o Céspedes, estamos diciendo lucha, entrega, amor por esta tierra y, sobre todo, estamos diciendo Tamaulipas.

ZEFERINO FAJARDO

Nacimiento

El que a la postre fuere constituyente por el estado de Tamaulipas, nació en la Villa de Quintero, Tamaulipas, el 26 de agosto de 1885,

siendo gobernador del estado el señor Rómulo Cuellar. Fue hijo de don Juan Fajardo y de doña Pascuala Luna.

Educación y primeros años de trabajo

Estudió la primaria en el lugar en donde nació. A la postre se trasladó a la capital del estado, Ciudad Victoria, para realizar sus estudios superiores en el Instituto Científico y Literario del Estado, antecedente de lo que ahora es la Escuela Normal de Tamaulipas. Obtuvo el título de profesor de instrucción primaria en el año de 1906.

Posteriormente, se fue a las ciudades de Hidalgo y Aldama, donde fue director de escuela. Después de una breve etapa en estas localidades, volvió a Ciudad Victoria para continuar con sus estudios, logró el título de abogado en 1913. Fue, además, profesor en la escuela que lo vio convertirse en profesor de nivel primaria, el Instituto Científico y Literario del Estado.

Carrera

Aunado a su actividad como profesor, el distinguido ciudadano Zeferrino Fajardo se dedicó a la función de notario público, tuvo su propia notaría pública y fundó el Consejo de Notarios. Asimismo, colaboró con distintos periódicos de la región.

Su labor periodística se vio acrecentada al fundar el periódico *Tamaulipas*. En dicha publicación, el señor Fajardo realizaba propaganda a la candidatura de don Francisco I. Madero a la Presidencia de la República, a la cual se había unido.

En 1913 prestó sus servicios como agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado Instructor Militar y desempeñó el cargo de juez de Primera Instancia en Tampico en 1916.

Fue procurador general de Justicia de Tamaulipas en el gobierno del general Raúl Gárate, de 1947 a 1951. Fue gobernador interino de la entidad en diversas ocasiones en el periodo gubernamental del licenciado Castellanos, de 1929 a 1933.

Congreso Constituyente

Representó al segundo distrito de Tamaulipas, de Ciudad Victoria, en el Congreso Constituyente de Querétaro de 1917. Su suplente fue el señor Daniel S. Córdoba.

Fallecimiento

No es posible saber sus motivos o qué lo llevó a tal decisión, pero la vida de don Zeferino Fajardo terminó cuando cometió el acto del suicidio el 3 de junio de 1954

PEDRO A. CHAPA

Nacimiento

Nació en la población de Dr. Arroyo, Nuevo León, en 1890. Neoleonés de nacimiento, pero tamaulipeco en su quehacer militar y constituyente.

Educación

Hizo sus primeros estudios en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, y a los ocho años de edad se fue a la Ciudad de México a seguir estudiando. Fue a la Universidad de Pensilvania y se recibió de arquitecto en 1911, cuando la Revolución mexicana ya había estallado.

Terminados su instrucción universitaria, se trasladó a Europa para realizar sus estudios de posgrado. Estando allá, con la reciente noticia del asesinato del presidente Madero, el señor Chapa fue miembro del Comité Revolucionario de México que se formó en París, Francia, donde personas de la talla del general Felipe Ángeles, Belisario Domínguez, Germán Díaz Lombardo, entre otros, se reunían para velar por los intereses de la causa revolucionaria.

Chapa dejó sus estudios e ingresó en la Aviación del Ejército Constitucionalista hasta recibirse de piloto aviador en la Escuela Gabardini, en Novara, Italia.

Carrera militar

Impulsado tal vez por el fervor revolucionario, el señor Chapa volvió a México en 1914 e inició su carrera militar. El estado de Tamaulipas se convirtió en el lugar que vio a este hombre llevar a cabo sus dotes de batalla. Pese a no ser tamaulipeco, luchó con bravía y pundonor en el estado del noreste mexicano, por esta gente y por esta tierra, como si de su propio estado se tratara.

Congreso Constituyente

El año de 1916 fue uno que marcó la vida de Pedro A. Chapa. La convocatoria para formar parte del Constituyente de 1916-1917 vio la luz y el militar, ya con grado de coronel, se retiró del Ejército con la firme decisión de entrar al Congreso Constituyente.

Vida posterior al Constituyente

No siendo suficiente la labor de constituyente para saciar sus ganas de servir a su tierra, el señor Chapa fue diputado federal en dos ocasiones, posterior a la promulgación de la Constitución.

Además de su labor como militar y político, Chapa fue jefe de la Delegación Mexicana de las Conferencias de Aviación Civil Internacional de Chicago en 1944, así como en Montreal en 1945.

También en 1944 fue miembro del Colegio Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo.

Por si fuera poco, fue presidente de la Confederación de Cámaras Comerciales de los Estados Unidos Mexicanos, además de fungir como presidente de la Cámara Nacional de Transportes y de la Asociación de Higiene y Seguridad.

Líder hasta la médula y siguiendo la tradición de los altos puestos que desempeñó, fue en 1957 vicepresidente de la Compañía Mexicana de Aviación.

Su excelente calidad profesional, como también humana, no pasó desapercibida, y es por eso que el señor Chapa recibió la distinción de

Comendador de la Orden del Sol, en Perú; además, recibió Cruz y Placa de la Orden de Emilio Carranza.

Por haber participado en la revolución, Pedro A. Chapa recibió la distinción de Legionario y Veterano de la Revolución.

Fallecimiento

En sus últimos días, para darse el merecido descanso que le correspondía y atender negocios particulares, el señor Chapa se retiró de la vida pública. Falleció en Cuernavaca en 1972.

EMILIANO P. NAFARRATE

Nacimiento

Emiliano P. Nafarrete es otro de nuestros representantes en el Constituyente que no nació en Tamaulipas, pero que dejó su intelecto en la ardua labor de redactar una nueva Constitución.

Este personaje nació en el poblado de Yectorato, distrito del Fuerte, en el estado de Sinaloa, el 29 de julio de 1882.

Estudios y primeros años de trabajo

Sus estudios primarios y secundarios los hizo no muy lejos de donde nació, en Chihobampo, mismo distrito del Fuerte.

Una vez cumplidos los 17 años, comenzó a dedicarse al comercio. Su padre tenía un establecimiento mercantil en San José de García, del cual el joven Nafarrate se hizo cargo desde esa temprana edad.

La Revolución mexicana

Nafarrate tenía 28 años cuando la Revolución estalló. Los ideales proclamados por la misma, con Madero a la cabeza, hicieron eco en su cabeza y, convencido de que era lo mejor que podía hacer por su país, se dedicó a hacer propaganda. Se encontraba en el estado de Durango, en

Pedriseño, e hizo lo posible por ponerse en contacto con los miembros del Partido Antirreeleccionista.

Al tomar el general J. A. Castro la plaza Mapimí, el señor Nafarrate se presentó en su ayuda con 700 hombres detrás de él. Después de este gesto, la historia vería a Nafarrate convertido en capitán del ejército revolucionario y jefe del destacamento de dinamita Cotel.

Después de los Tratados de Ciudad Juárez, pasó de capitán a obtener el grado de cabo primero comandante del Primer Escuadrón del Cuerpo Auxiliar, que a la postre se llamaría 21 de Rurales.

El pueblo de Mapimí, Durango, aquel que tomara antes el general J. A. Castro, así como los poblados de Indé y de El Oro, ahí mismo en Durango, e Hidalgo del Parral del estado de Chihuahua, tuvieron al señor Nafarrate como jefe de Armas.

Cuando el señor Pascual Orozco tuvo la osadía de encabezar un movimiento revolucionario en contra del gobierno de Madero, el general Nafarrate se mantuvo fiel al maderismo. Por esto, tuvo que huir con sus soldados de la plaza de Hidalgo del Parral, ya que su jefe estaba en sincronía con los pensamientos y acciones de Orozco.

Su huida fue interpretada como un acto de traición. La orden de ejecución hacia Nafarrate y todos los que lo seguían no tardó en ser dada. Querían matarlo por ser fiel a los ideales que iniciaron la Revolución. Logró salvar su vida cruzando la zona del enemigo con escasos 12 hombres leales desarmados. Se presentó a la matriz de los cuerpos leales en la plaza de Ciudad Lerdo. Ahí mismo continuó su servicio.

Después de Lerdo, fue enviado a Ciudad Victoria, Tamaulipas, donde estuvo un tiempo antes de ser enviado a Tlalnepantla. Ahí lo tomó el cuartelazo de la Ciudad de México.

Al saber del cuartelazo, él y su jefe Jesús A. Castro fueron a Palacio Nacional a recibir órdenes. Les encargaron proteger la Ciudadela, pero estando al interior de la fortaleza vieron a todas las demás fuerzas vitoreando al enemigo.

Ellos, Nafarrate y Castro, eran fieles al maderismo, por lo que se separaron del lugar y volvieron a Palacio. Ahí estuvieron hasta que le dieron muerte a Madero y a Pino Suárez. Se vieron, de nuevo, rodeados por el enemigo.

Esa misma noche, Castro y Nafarrate coincidieron en que lo más importante en ese momento era permanecer unidos ante las fuerzas enemigas. La unidad revolucionaria de los principios maderistas debería imponerse a los rebeldes. Harían todo lo posible por juntar a los leales y declarar la guerra al asesino y traidor Victoriano Huerta.

La falta de un caudillo que liderara el movimiento los detuvo por un momento. Fue hasta que supieron de don Venustiano Carranza y sus ideales que se entusiasmaron y aceptaron a aquel personaje que se erigía como jefe.

Lo siguiente fue emprender acciones militares. J. A. Castro partió para hacer contacto con Carranza mientras Nafarrate emprendió hacia el norte del país. Tuvo acción en Hidalgo, en Guanajuato y en Ciudad Victoria, Tamaulipas, para a la postre reunirse con Castro en Encinal, Tamaulipas.

Nafarrate tomó parte en el asalto y captura de Ciudad Victoria con el carácter de mayor y segundo en jefe de la primera columna de ataque. Después de eso, se le ordenó avanzar hacia Tampico como general brigadier para atacar el puerto el 9 de diciembre de 1913; no obstante, en Tampico fracasaron por falta de parque. Aun así, aunque las tropas se retiraron por las colinas, Nafarrate se quedó a hostilizar la plaza de Tampico.

Esto último le valió obtener el nombramiento de jefe de Operaciones en Tampico mismo, logró capturar la plaza el 13 de mayo de 1914.

En el mismo año, en septiembre, marcharía Nafarrate a Matamoros para hacerse cargo de la línea fronteriza del Estado, con el carácter de coronel. Estuvo ahí poco más de un mes, y tuvo el honor de participar en la gloriosa defensa de la H. Matamoros. Posteriormente, avanzó hacia la hacienda Ycamole, fue nombrado general jefe accidental de la 5a. División del Cuerpo del Ejército del Noreste. Participó también en la defensa de Tula, Tamaulipas.

Congreso Constituyente

El señor Nafarrate tuvo el honor de representar a Tamaulipas en el Congreso Constituyente de Querétaro.

Como constituyente pidió el desafuero para los militares, puesto que había sido testigo de abusos de poder y atropellos para con la ciudadanía.

Sin duda, el señor Nafarrate fue un personaje ejemplar, siempre leal a la causa revolucionaria.

FORTUNATO DE LEIJA

Nacimiento

Tamaulipeco de nacimiento, puesto que vio sus primeras luces en el rancho El Barranco, en el pueblo de Aldama, Tamaulipas. Era el año de 1865 y sus padres don Anacleto de Leija y doña Martha Pérez vieron cómo ese niño recién nacido, destinado al Congreso Constituyente, abría sus ojos por vez primera.

Estudios

Sus estudios fueron como sigue: la primaria, en el lugar en donde creció; la secundaria, así como la preparatoria, en la capital tamaulipeca, Ciudad Victoria.

Para la universidad cambió de aires; tal vez por el deseo de superarse, o de hacer nuevos contactos, o simplemente de vivir en otra tierra, se fue lejos, a la Ciudad de México, alejándose momentáneamente de Tamaulipas, para estudiar Derecho.

Vida laboral

Pero la tierra llama. Y él contestó. Un personaje como Fortunato de Leija tiene lo tamaulipeco en las venas. Como era de esperarse, volvió a su estado después de haber terminado la universidad, pero con algunos cambios. Además de haber vuelto ya como licenciado en Derecho, con más edad, más maduro y con más que aportar a su tierra, el señor De Leija no volvió a su pueblo ni a Ciudad Victoria. Fue Tampico, la ciu-

dad a la que llamó casa. Ahí ejerció en su despacho junto al licenciado Ernesto Urtuzástegui.

Postura política

En un momento u otro, a lo largo de su vida, tal vez al comienzo o ya entrada su madurez, el señor De Leija hizo amistad con el general don Luis Caballero, otro notable tamaulipeco. Juntos habían defendido la causa carrancista, uno en el Congreso Constituyente y otro en batalla, pero las cosas cambiaron al final.

La historia nos dice que llegó el momento en el que la voluntad, sea política, popular, social o económica, se puso en contra del señor Venustiano Carranza a tal grado que terminó siendo asesinado.

El señor De Leija fue parte de ese cambio de voluntad. Junto con don Luis Caballero, que se rebeló contra don Venustiano Carranza en abril de 1918, salió con las fuerzas caballeristas rumbo al norte.

A la postre se amnistió, después de la muerte de Carranza.

Fallecimiento

Logrados sus objetivos de servir a su estado, a su profesión, al Congreso Constituyente y a sus más grandes ideales políticos, el señor De Leija falleció prematuramente a los 33 años de edad, el 22 de octubre de 1918.

ELISEO L. CÉSPEDES
(REFERENCIA ESPECIAL)

Nacimiento

El último de nuestros biografiados en esta particular investigación, Eliseo L. Céspedes, nació el 7 de enero de 1892 en la que actualmente es la Ciudad Xicoténcatl, Tamaulipas (llamada Villa Escandón).

Al hablar del señor Céspedes, nuestro estado se llena de orgullo propio de una madre que ve triunfar a sus hijos. Se piensa en los miles

de tamaulipecos que han salido a dar la cara por esta tierra y a poner el nombre de Tamaulipas muy en alto. Él, sin duda fue uno de ellos.

Estudios

Estudió jurisprudencia en la Libre de Derecho, primero, pero titulándose en la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Su ejercicio profesional lo desarrolló en la Ciudad de México.

Carrera y vida militar

No caemos en la exageración al sentirnos orgullosos al decir que Eliseo L. Céspedes fue un ciudadano que participó en la Decena Trágica, allá en la Ciudad de México, y que luchó bravíamente contra el usurpador Victoriano Huerta, llegando a obtener el grado de teniente coronel del Ejército Constitucionalista.

Congreso Constituyente

Participó en el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro representando a Veracruz, pero llevando el peso de miles de tamaulipecos en su espalda.

Cabe hacer mención que, según el historiador tamaulipeco Juan Fidel Zorrilla, este constituyente tuvo a bien presentar un proyecto de Constitución local en Tamaulipas, mismo que no fue atendido por el Congreso Constituyente tamaulipeco pero que contenía notables preceptos que se señalan a continuación.

A finales de 1920, Eliseo L. Céspedes presentó al Congreso Constituyente del Estado de Tamaulipas un proyecto de Constitución cuidadosamente redactado, que contiene el establecimiento de la inmovilidad judicial, las bases de la institución del ministerio público y la integración de un Consejo de Educación, así como “otras muchas reformas y adiciones”, coordinadas con la Constitución federal, destacando la abolición de la pena capital. Incluía título destinado a la función del tesorero general del estado, a quien le confería el derecho

a iniciar leyes en materia hacendaria, atribución que no es correcta, puesto que el derecho de iniciativa corresponde al titular del Ejecutivo y no a sus funcionarios.¹

Fallecimiento

Eliseo L. Céspedes, notable tamaulipeco, dejó este mundo el 5 de diciembre de 1969.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

NARANJO, Francisco, *Diccionario biográfico revolucionario*, México, Cosmos, 1935.

ROMERO FLORES, Jesús, *Historia del Constituyente, 1916-1917*, 3a. ed., México, UNAM-IIIJ/SEP-INEHRM (Biblioteca Constitucional), 2014.

ZORRILLA, Juan Fidel, *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1980.

Electrónicas

Personajes Ilustres de Tamaulipas, disponible en: http://bicentenario.tamaulipas.gob.mx/documentos/personajesilustresrevolucionarios_zeferinofajardo.htm



¹ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de Tamaulipas, 1980, p. 42.

CAPÍTULO V

LA PARTICIPACIÓN DE LOS DIPUTADOS TAMAULIPECOS EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Alejandro Martínez Aduna
Oscar Rincón Pérez
Oswaldo Garza Sagástegui

INTRODUCCIÓN

A lo largo del presente capítulo se presentarán al lector las participaciones de los constituyentes por Tamaulipas: Pedro Chapa, Zeferino Fajardo, Emiliano P. Nafarrate y Fortunato de Leija, en los debates de gran trascendencia que, como resultado del movimiento revolucionario y el pacto social entre los actores políticos y la sociedad mexicana, formarán parte del nuevo texto constitucional.

Cinco son los artículos en los que los diputados tuvieron una participación destacada a través de sus discursos y sus posicionamientos. Pedro Chapa muestra su postura más liberal, al defender la libertad para acceder y brindar el derecho a la educación, al tiempo que ratifica su compromiso con el carransismo. Durante la discusión del artículo 9o. que contempla el derecho a la libertad de asociación y de reunión, Pedro Chapa y Zeferino Fajardo presentaron posturas opuestas, poniendo en tensión la propuesta enviada por el Primer Jefe y la presentada por la Comisión de Constitución.

Al analizar el artículo 16 que consagra la garantía de legalidad, de nueva cuenta participan dos constituyentes tamaulipecos en los debates,

primero el general Nafarrate pidiendo confianza en las instituciones y autoridades emanadas del movimiento revolucionario; posteriormente, Fajardo solicita se haga una aclaración con respecto a los requisitos para expedir una orden de aprehensión.

Durante la discusión del artículo 49, de nueva cuenta don Zefe-rino Fajardo pide la palabra, y muestra su inquietud y oposición con respecto a que las facultades legislativas se concentren en la figura del titular del Ejecutivo, aun cuando sólo sea para el caso de la suspensión de garantías, considera que no es facultad de los diputados delegar sus atribuciones en favor de persona alguna.

Por último, del estudio del artículo 124 del texto constitucional actual, que contempla la distribución de competencias entre el orden federal y estatal, Zeferino Fajardo hace una propuesta de adición al texto presentado por la Comisión, en el que sugiere que las facultades federales no concedidas de manera expresa se entiendan reservadas al pueblo, titular de la soberanía estatal.

Así, cada uno de los grandes temas en que participaron los consti-tuyentes tamaulipecos se integrarán por los antecedentes, la propuesta enviada por don Venustiano Carranza, el dictamen presentado por la Comisión de Constitución, la participación de los constituyentes y por último una breve conclusión. Lo anterior con la finalidad de dar al lec-tor un panorama general sobre los temas debatidos, entender su evolu-ción, así como la postura e ideales de los constituyentes tamaulipecos.

DEFENSA DE LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN

Planteamiento del derecho a la educación en las constituciones mexicanas

El derecho a la educación es un derecho humano por excelencia. Los de-rechos humanos son condiciones de la vida social sin los cuales ningún hombre puede perfeccionar y afirmar su personalidad, y corresponde al Estado garantizar su reconocimiento y garantizar su efectividad. La educación es uno de los derechos fundamentales del hombre.¹

¹ Mario Melgar Adalid, “Comentario al Artículo 3º”, en *Derechos del pueblo mexi-cano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, LV Legislatura-

Los derechos sociales pertenecen a la denominada tercera generación de derechos humanos, de acuerdo con la clasificación realizada por Karel Vazak,² según el momento histórico en que aparecen y el aspecto de la vida humana que comprenden; así, los derechos sociales engloban el derecho a la educación, al trabajo, la vivienda, la salud o al medio ambiente sano, son derechos de disfrute colectivo, prestaciones, que implican una acción positiva del Estado.

A lo largo de la historia de nuestro país, desde tiempos de la Colonia hasta la promulgación de la Constitución Política de 1917, el derecho a la educación ha sido parte fundamental en los diversos textos constitucionales que han tenido vigencia y aplicabilidad en nuestro país, oscilando desde una facultad exclusiva del Estado hasta las ideas liberales educativas, pasando por la fuerte presencia e influencia del clero y de los extranjeros en la impartición de la educación.

Así, la Constitución de Cádiz de 1812 sería el primer antecedente constitucional en el que se contempló el tema educativo, consagrándose en diversos artículos: 131, 132, 335 y de manera puntual el Título IX De La Instrucción Pública, Capítulo Único que incluye los artículos 366 al 371,³ señalando que la función educativa es una facultad exclusiva del Estado, las Cortes eran las responsables de diseñar y establecer el plan general de enseñanza pública y contemplaba el establecimiento de colegios y universidades.

En la Constitución federal de 1824, el artículo 50 señalaba como facultad exclusiva del Congreso general:

1º. Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos á los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería é ingenieros, erigiendo uno ó mas establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/UNAM-III/Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 114.

² Véase Karel Vazak en Alberto Schettino Piña, “El derecho a la educación”, núm. 241, t. LIV, UNAM-III, México, 2003, p. 247.

³ Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cpme_cadiz_1812.pdf

artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados [...]»⁴

Del texto anterior se aprecia que la regulación en materia educativa, en esa época, era extremadamente limitada y era facultad del Congreso general en concurrencia con las legislaturas locales el organizar, promover e impartir la educación.

En la Constitución centralista de 1836, conocida como Las Siete Leyes, contempla en diversos dispositivos el derecho a la educación. Destacando lo señalado por el artículo 26-3o., de la Tercera Ley, que es facultad de las Juntas Departamentales en materia de iniciativa de ley las relativas a educación pública, entre otras.⁵ También destaca lo señalado por la Ley Sexta, artículo 14-3°, que a la letra señala: “Art. 14. Toca a las Juntas departamentales: 3º Establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su Departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten”.

De la lectura de los artículos anteriores, se destaca que existe una distribución de responsabilidades entre el gobierno central y las Juntas Departamentales, tanto en materia de planes de trabajo educativos, como en aspectos económicos para cubrir las necesidades en materia educativa.

Por último, la Constitución federal de 1857, que es el antecedente inmediato del actual artículo 3o. constitucional, de una tendencia eminentemente liberal, señalaba: “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben espedir”.⁶ Hugo Aboites⁷ apunta que de la redacción del artículo se pueden interpretar dos posturas totalmente opuestas. Por una parte,

⁴ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>

⁵ Leyes Constitucionales, 29 de diciembre de 1836, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>

⁶ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>

⁷ Hugo Aboites, “El derecho a la educación en México. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 17, núm. 53, abril-junio, Ciudad de México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, p. 365.

como una expresión clásica del liberalismo reinante y en ausencia de una obligación expresa para el Estado de impulsar la educación, se deja abierta la posibilidad para que los particulares sean los promotores de la educación. En contra partida, con el establecimiento de la libertad de enseñanza el objetivo primordial era destruir el monopolio que las instituciones eclesiásticas habían ejercido durante varios siglos sobre la educación. Así, con un texto ambiguo no fue posible construir una educación accesible a todos y que rivalizara con el poder de la Iglesia.

EL PROYECTO DEL PRIMER JEFE EN MATERIA EDUCATIVA

Una vez descrita la evolución histórica del acceso al derecho a la educación en las constituciones que han tenido vigencia en nuestro país, en el presente apartado se transcribirá la propuesta que don Venustiano Carranza hizo llegar al Congreso Constituyente de 1916-1917, para posteriormente analizar cuáles son las similitudes o diferencias existentes con su similar consagrado en el máximo ordenamiento de 1857. El artículo 3o. del proyecto de Constitución se encuentra ubicado dentro del Título Primero, Sección I De las Garantías Individuales, y que a la letra señalaba: “Artículo 3°. Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismos establecimientos”.⁸

De un primer análisis se aprecia que el derecho a la educación se mantiene en el mismo numeral en ambos ordenamientos ya citados, mantiene como principio fundamental garantizar la libertad de enseñanza, esto como consecuencia de seguir manteniendo un espíritu liberal en nuestra Carta Magna. La parte innovadora se conforma por el carácter laico y gratuito de la educación primaria en las escuelas oficiales.

Luz Elena Galván Lafarga⁹ expone que ante este artículo se volvieron a poner en tensión las dos posiciones imperantes en el Con-

⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, p. 341.

⁹ Luz Elena Galván Lafarga, *Derecho a la educación*, México, Secretaría de Gobernación/Secretaría de Cultura-INEHRM/UNAM-IIJ (Biblioteca Constitucional. Serie Grandes Temas Constitucionales), 2016, p. 104.

greso Constituyente, los radicales, —conocidos como jacobinos— y representados por personajes como Múgica, Celestino Pérez y Alfonso Rivero, y los moderados o clásicos, entre los que destacaban los ideales del constituyente por Tamaulipas Pedro Chapa, además de Felix Fulgencio Palavicini y Alberto Román y Monzón. Los primeros buscaban que el artículo se reformara, argumentando que la Iglesia ya había ocasionado muchos problemas al Estado mexicano y temían que la instrucción religiosa siguiera adelante. Mientras que los clásicos buscaban la más amplia libertad, afirmando que la nacionalidad estaba formada por la raza, la lengua y la religión, motivo por el cual no era tan sencillo destruir la religión católica.

De esta manera, se inicia la discusión durante tres jornadas parlamentarias del artículo 3o., el cual consagra el derecho a la educación. El asunto central de los posicionamientos fue hasta dónde debía llegar la libertad de enseñanza, cómo debía aplicarse y en dónde debían incluirse las restricciones a la participación del clero en la enseñanza de los niños.

DICTAMEN Y POSICIONAMIENTO DE PEDRO CHAPA RESPECTO DEL ARTÍCULO TERCERO

En la octava sesión ordinaria celebrada el lunes 11 de diciembre de 1916, se da lectura al dictamen sobre el artículo 3o., recibiendo el trámite de “a discusión el día de mañana”. A continuación se presenta el dictamen elaborado por la Comisión:

Ciudadanos diputados:

El Artículo 3º. del proyecto de Constitución proclama la libertad de enseñanza, sin taxativa, con la explicación, de que continuará siendo laica la enseñanza que se dé en los establecimientos oficiales, y gratuita la educación en las escuelas oficiales primarias.

La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás; y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural

cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a producir cierta deformación de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir un método gimnástico vicioso; en consecuencia, el estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

La enseñanza religiosa afecta, además, bajo otra fase, el desarrollo de la sociedad mexicana. No siendo asimilables por la inteligencia del niño las ideas abstractas contenidas en cualquier dogma religioso, quedan en su espíritu en la categoría de sentimientos, se depositan allí como gérmenes prontos a desarrollarse en un violento fanatismo. Esto explica el afán del clero de apoderarse de la enseñanza, principalmente de la elemental.

En la historia patria, estudiada imparcialmente, el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: los intereses de la iglesia, antes que los intereses de la patria.

Desarmado el clero a consecuencia de las Leyes de Reforma, tuvo oportunidad después, bajo la tolerancia de la dictadura, de emprender pacientemente una labor dirigida a restablecer su poderío por encima de la autoridad civil.

Bien sabido es cómo ha logrado rehacerse de los bienes de que fue privado; bien conocidos son también los medios de que se ha servido para volver a apoderarse de las conciencias; absorber la enseñanza; declararse propagandista de la ciencia para impedir mejor su difusión; poner luces en el exterior para conservar dentro el obscurantismo. En algunas regiones ha llevado el clero su audacia hasta condenar la enseñanza en toda escuela, que no se sometiera al programa educativo episcopal.

A medida que una sociedad adelanta en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la iglesia y del estado; no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades; si la fe no es ya absoluta en el pueblo, si han comenzado a desvanecerse las creencias en lo sobrenatural, el poder civil acaba por sobreponerse. Este fenómeno se produjo ha mucho en la república. La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del estado; no puede considerarse esa tendencia como

simplemente conservadora, sino como verdaderamente regresiva; y por tanto, pone en peligro la conservación y estorba el desarrollo natural de la sociedad mexicana; y por lo mismo debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda ingerencia en la enseñanza primaria.

Excusado es insistir, después de lo expuesto, en que la enseñanza en las escuelas oficiales debe ser laica. Dando a este vocablo la significación de neutral, se ha entendido que el laicismo cierra los labios del maestro ante todo error revestido de alguna apariencia religiosa. La comisión entiende por enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico; no encuentra la comisión otro vocablo que exprese su idea más que el de laico, y de éste se ha servido, haciendo constar que no es su propósito darle la acepción de neutral indicada al principio.

Un diputado ha propuesto a la comisión que incluya en el artículo 3º la obligación que debe imponerse a los gobiernos de establecer determinado número de escuelas. La comisión juzga que esta iniciativa no cabe en la sección de las garantías individuales: en ella los preceptos deben limitarse a expresar el derecho natural que reconoce la ley y las restricciones que considere necesario ponerle; nada más.

Lo expuesto funda las siguientes conclusiones que sometemos a la aprobación de la asamblea:

Primera.- No se aprueba el artículo 3º. del proyecto de Constitución.

Segunda.- Se substituye dicho, artículo por el siguiente:

Art. 3º.- Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares, sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

Querétaro de Arteaga, 9 de diciembre de 1916.- Gral. Francisco J. Múgica.- Alberto Román.- Enrique Recio.- Enrique Colunga.¹⁰

Así, después de que la Comisión presentara su dictamen se concluye que no se aprueba la propuesta enviada por el Primer Jefe Venustiano Carranza, teniendo como principal argumento que si bien la Comisión estaba de acuerdo en otorgar la más amplia libertad en las garantías individuales, para el caso particular del derecho a la educación consideraba necesario limitarlo, en especial a lo referente a la laicidad de la educación impartida tanto en los planteles oficiales como en los particulares. El principal argumento para establecer dicha limitante estriba en que la enseñanza impartida por alguna creencia religiosa¹¹ genera cierto vicio en la capacidad de análisis, especialmente en la de los niños, quienes aún no son capaces de comprender los alcances de las ideas abstractas que profesa una creencia religiosa, convirtiéndose en un obstáculo para el desarrollo de la sociedad. Siguiendo la misma tesitura, incluye la prohibición para que cualquier miembro del clero, ministro de culto o asociación afín de cualquier religión pueda establecer una escuela, dirigirla o incluso impartir clases.

De tal relevancia era para Venustiano Carranza el artículo en discusión, que en fecha 13 de diciembre de 1916 envía oficio al honorable Congreso Constituyente en el que manifiesta su intención de asistir a la celebración de los debates referentes al artículo 3o. del Proyecto de Reformas a la Constitución Política de 1857. Por lo anterior, se nombran a los ciudadanos diputados Aguirre, Ignacio Ramos Praslow, Rafael Martínez de Escobar, Antonio Madrazo, Alfonso Herrera y Sepúlveda con el fin de recibirlo en la entrada de las instalaciones del Congreso.

Durante la doceava sesión ordinaria celebrada la tarde del 13 de diciembre de 1916 se inician los debates referentes al artículo que nos ocupa, el Primer Jefe llega a las instalaciones del Teatro Iturbide

¹⁰ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, pp. 366-367.

¹¹ Si bien es cierto que no se hace referencia directa a la religión católica, la realidad social de esos tiempos es que el catolicismo alcanzaba hasta 99.2 por ciento en 1910 y el 97.1 por ciento en 1921 de la población total de nuestro país. Fuente Inegi, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1921/default.html>

a las 4:40, y se procede a dar lectura nuevamente al dictamen de la Comisión.

El constituyente por Tamaulipas, Pedro Chapa, tiene participación durante la celebración de la treceava sesión ordinaria celebrada la tarde del jueves 14 de diciembre de 1916, transcurría así la segunda jornada parlamentaria de discusiones relativas al artículo 3o. Durante su participación se manifiesta en contra del dictamen presentado por la Comisión y ratifica su apoyo hacia la postura presentada por el Primer Jefe en los siguientes términos:¹²

Parte de esta honorable asamblea recibió con frenéticos aplausos el grito de redención que lanzó la comisión dictaminadora al referirse por primera vez al artículo 3o., presentando radicales reformas al proyecto del Primer Jefe.

Es un acto reflejo en las masas el contestar con entusiasmo a los alardes redentores, sin antes ponerse a considerar juiciosamente, el significado, el móvil, la intención y el resultado que se propone la proclama.

En todo tiempo un grito de redención ha sido popularmente aclamado; en períodos de dominación tiránica ese grito heroico y plausible entraña sacrificios supremos; pero cuando la revolución ha triunfado ya, cuando el liberalismo más amplio está en vigor protegiendo la libertad de ideas, es extemporáneo venir cantando himnos a la revolución, a la libertad y a las reivindicaciones, y estas sagradas palabras no mantienen ya su acepción primordial; sino que esconden ideas de contrarrevolución, de libertinaje, anarquía y regresión.

La comisión dictaminadora, integrada por hombres conscientes, jóvenes, de raras energías, cuyos honrados y patrióticos anhelos están fuera de toda duda, nos ha asombrado al presentarnos la proposición de substituir un artículo eminentemente liberal que contiene un derecho individual consagrado por todo el orbe civilizado y substituirlo quiere por una fórmula mezquina que entraña el monopolio de las conciencias.

Parte de la asamblea aplaudió entusiasta al oír la fórmula presentada por la comisión dictaminadora, sin considerar primero el verdadero significado de la proposición, sin descubrir bajo la apariencia halagadora de mil

¹² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, pp. 470-473.

promesas libertarias la verdadera esclavitud de conciencia que contiene en realidad; y la manifestación aprobatoria fue inesperada por la simpatía a los bien intencionados —pero en este caso inconscientes— autores de la nueva reforma.

Pues bien, señores diputados, es mil veces preferible la imposición de la esclavitud en nuestro país, que la implantación del monopolio de nuestras conciencias, que el infame control que se pretende dar al estado para que él dicte arbitrariamente lo que sólo pueda enseñarse y sólo deba aprenderse.

La libertad de enseñanza más amplia debe existir en nuestra república; pero por otro lado, el gobierno debe sembrar por todos los rincones del territorio nacional escuelas laicas que, en leal competencia, venzan a las del clero por sus aseados y ventilados edificios modernos que las abriguen, por el valor de sus maestros y el tratamiento democrático de los alumnos.

Yo vengo a sostener enérgicamente el espíritu de liberalismo puro que contiene el artículo 3o. propuesto por don Venustiano Carranza y a impugnar, con no menos energía, la fórmula jacobina, decididamente sectaria, que presenta la comisión dictaminadora

A propósito de jacobinismo, me viene a la mente la figura altiva de aquel asceta exaltado, aquel celeberrimo desequilibrado que subyugaba las masas con su demagogia; el incorruptible Maximiliano Robespierre, cuyo ideal y propósito fue el de decapitar a todos sus conciudadanos, tirios y troyanos, amigos y enemigos de la revolución, pues en su cerebro anormal él era el único que se consideraba inmaculado. Recordad sus terribles leyes —por fortuna bien efímeras— y tened presente su fin trágico. A ese resultado esta honorable comisión, integrada por revolucionarios de gran valor y por convencidos patriotas, nos orienta inconscientemente.

Si cada artículo de la Constitución se aprueba con el espíritu, las tendencias y el significado del artículo 3o. propuesto por la comisión, habremos hecho una Constitución de un jacobinismo rabioso. Contra esa Constitución sectaria y para unos cuantos, se levantaría una nueva revolución que llevaría por bandera la grandiosa Carta Magna de 57.

Hemos venido aquí, no para cambiar los principios liberales del 57, sino para añadir en el mismo espíritu las adiciones necesarias que ha propuesto el C. Primer Jefe por ser inminentes necesidades del pueblo mexicano.

Examinemos detenidamente el artículo 3o. de la comisión: comienza por asentar que habrá libertad de enseñanza, y a renglón seguido se contradice, pues no se sujeta a hacer una pequeña limitación en bien de la comunidad, sino que obliga que la enseñanza oficial y particular sea laica; y va más allá, impidiendo que una corporación religiosa funde escuelas —sean estas laicas o no—, y no contento aún con todas estas violencias a la libertad de enseñanza, llega a la última de las exageraciones, imposibilitando a los miembros de sociedades religiosas, aunque no sean ministros del culto, para que enseñen en cualquier forma que sea.

Como ven sus señorías, se coartan los más elementales derechos del hombre; el de enseñar y el de aprender lo que se desee.

Permitidme que traiga a esta tribuna los cerebros preclaros que dirigieron la contienda de las libertades en el país más demócrata del mundo: la República Francesa.

Los que en la larga lucha en que reivindicaron los derechos del hombre fueron los titanes, los apóstoles y los profetas, ellos vendrán aquí a impugnar el estrecho criterio de la comisión, Mirabeau, el genio protector de la asamblea constituyente, el que levantaba los ánimos en los momentos más desesperados de la caída inminente y del fracaso de la representación nacional; el que con tempestuoso gesto increpó al representante del rey que pretendía subyugar al Congreso con esas históricas palabras:

“Aquí no tenéis vos, ni sitio, ni derecho de hablar... Id a vuestro amo y decidle que estamos aquí por la voluntad del pueblo y que sólo las bayonetas podrán arrancarnos de nuestro sitio.” Mirabeau, el iluminado apóstol de la idea. Vidente y profético, previó que en algún sitio del mundo se atropellarían los derechos del hombre. Hoy, que se pretende violar uno de ellos, el más sagrado, que estas sus palabras iluminen: “Todo hombre tiene derecho de enseñar lo que sabe y de aprender lo que no sabe. La sociedad no puede garantizar a los particulares de los errores de la ignorancia, sino por medios generales que no perjudiquen a la libertad.”

Ahora el eminente educador Condorcet os habla: “Ningún poder público puede tener la autoridad de impedir el desarrollo de las verdades nuevas, la enseñanza de teorías contrarias a su política y a sus intereses momentáneos.” El año III de la revolución francesa, se agregó al artículo

de la libertad de enseñanza el siguiente inciso: “Los ciudadanos tienen el derecho de formar establecimientos particulares de educación y de instrucción, lo mismo que sociedades libres para concurrir al progreso de las ciencias, de las letras y de las artes.”

Señores, esos principios que costaron tanta sangre, esos principios que hizo patentes la revolución francesa y que se han impuesto en todos los países civilizados, uno de ellos, el más grande, el de la enseñanza, el derecho elemental de aprender y de enseñar, se viola en el artículo propuesto por la comisión. Napoleón sí creyó que se debería dejar toda la educación al estado; pero era para que el estado inculcase a los niños su sostenimiento; sus frases son éstas: “En el establecimiento de un cuerpo docente, mi objeto principal es tener un medio de dirigir las opiniones políticas y morales. Mientras no se aprenda desde la infancia si se debe ser republicano o monárquico, católico o religioso, el estado no formará una nación, reposará sobre bases inciertas y vagas y será constantemente sujeta a desórdenes y cambios.”

Si no conociera la honradez de la comisión, si no conociera que está presidida por uno de los más ilustres revolucionarios convencidos y liberales y si no conociera también al C. Primer Jefe, el gran demócrata, que va a entregar todas las facultades extraordinarias que se le confirieron, vendría yo a protestar con toda mi energía contra el dictamen, porque sería sospechoso de que se tratase de hacer un monopolio en la enseñanza y en las conciencias para asegurar a los tiranos en el poder.

Ahora bien, señores, yo estoy de acuerdo en que la enseñanza primaria debe ser laica; en lo que no estoy de acuerdo es en la manera de conseguir ese fin. La comisión desea que el gobierno se imponga en todas las escuelas particulares y clausure de un golpe las sostenidas por corporaciones religiosas.

Esto es sencillamente un atentado infame contra la libertad de enseñanza. Y, sin embargo, la escuela primaria —todos estamos de acuerdo— debe ser laica; así es que en lo único que diferimos es en el procedimiento que debemos seguir para obtener esa laicidad en la educación primaria. Yo os propongo una medida menos radical; pero que en cambio no aparece como una violación a la libertad de enseñanza y una prohibición arbitraria a las sociedades religiosas. Y es esta: que el gobierno sea el único que imparta la educación primaria y que el poder Legislativo sea el que

decrete el plan de estudios. Se me dirá que de esta manera se está violando igualmente la libertad de enseñanza. No, señores; se instituye una nueva obligación a los mexicanos, y esto en bien de la comunidad, como el servicio militar obligatorio, la obligación de asistir todos los niños de seis a doce años a las escuelas primarias oficiales.

Es difícil darse cuenta a primera vista de los grandes beneficios que esta determinación acarrearía. Sería la gran escuela de la democracia, porque el niño rico desde que se cerciora que viste de seda y tiene maestros dedicados exclusivamente para él y para los de su clase, empieza a engendrar ese sentimiento aristocrático, ese orgullo y desprecio hacia el pobre; y el niño pobre igualmente engendra la envidia y odio por el rico; mientras que si pobre y rico frecuentan la misma escuela, mucho aprenderán el uno del otro, se respetarán y, lo que es más, crearán esa Igualdad y esa Fraternidad que tanto necesita nuestro país.

Se me objetará que el gobierno no tiene fondos suficientes para fundar las escuelas necesarias en todo el territorio nacional y poder acomodar a todos los niños de la república. Pues bien, señores, el artículo 3o. dirá que “el gobierno debe impartir la educación primaria,” establecerá así una obligación, toda una política basada en su principal deber: difundir la enseñanza. Mientras a un pueblo no haya llegado la escuela oficial, seguirán las particulares ya establecidas. Pero el gobierno en lugar de gastar sus presupuestos en teatros nacionales y palacios legislativos suntuosos y tantas otras mejoras materiales no indispensables, dedicará todo su empeño a instalar escuelas y mejorar el profesorado.

Señores, yo vengo a proponeros una redacción al artículo 3o. “La enseñanza es libre; el gobierno debe impartir la instrucción primaria, gratuita y obligatoria, de la edad de seis a doce años” y voy a sostener mi proposición.

En el primer inciso se guarda la forma tradicional de la Constitución de 1857: “la enseñanza es libre.” A renglón seguido, en el inciso siguiente, no se contradice la libertad de enseñanza, se dice: “el gobierno debe impartir la educación primaria, que será laica, gratuita y obligatoria.” En el primer inciso se dice: “la enseñanza es libre,” es decir, el derecho elemental de enseñar, lo que hace la prensa, lo que hacen los conferencistas, lo que se hace en el hogar, enseñar lo que se sabe; en el segundo inciso se usa la palabra “educación,” que ya es un desarrollo de las facultades

intelectuales, morales y físicas y ya implica un sistema. El gobierno debe impartir la educación, que será laica, y en eso yo creo que todos estamos de acuerdo. El gobierno no debe inmiscuirse en las religiones; las desconoce y no hablará en la cátedra de ellas. Gratuita, es natural que sea, señores, porque uno de los pretextos, una de las razones de que el pueblo mexicano no tenga educación suficiente, es que carece de los elementos económicos necesarios para adquirir dicha educación; así es que es deber del Gobierno impartirla. Debe ser también obligatoria, porque así como se va a implantar el servicio militar obligatorio en la forma de guardias nacionales, así como el individuo sacrifica una de sus libertades por necesidad de la comunidad, así igualmente debería hacerse ese sacrificio de los seis a los doce años por la instrucción.

Solamente voy a leer el artículo de la Constitución de Suiza, que trata sobre la enseñanza, dice: “Los cantones suministrarán la instrucción primaria, que debe ser suficiente y puesta exclusivamente bajo la dirección de la autoridad civil. La enseñanza- es obligatoria y en las escuelas públicas gratuita. Las escuelas públicas deben poder ser frecuentadas por los fieles de todas las religiones, sin que sufran de alguna manera en su libertad de conciencia o de creencia.” Este es el artículo de la enseñanza en la Constitución de uno de los países más civilizados del mundo, el más democrático y el más adelantado en instrucción.

En otras palabras: es la misma forma que yo, respetuosamente, someto a vuestra consideración; la enseñanza es libre, el gobierno debe impartir la educación primaria, que será laica, gratuita y obligatoria, de la edad de seis a doce años.

Con esta intervención, el constituyente por Tamaulipas ratifica sus ideales por la libertad más amplia en ámbito de las garantías individuales, y pugna por un proceso menos agresivo para la exclusión o limitación de las corporaciones religiosas o el clero en la impartición de la educación. Señala que con las limitaciones establecidas en dicho artículo se está retrocediendo en el garantizar el acceso a la libertad más amplia de los derechos constitucionales más elementales.

Consideraba que al otorgar el monopolio de la educación al Estado, esto traería consigo una esclavitud de la conciencia, es decir, que la ciudadanía al no tener la posibilidad de elegir el tipo de educación que

desean recibir, ya sea pública o privada, laica o religiosa cualquiera que ésta sea, el educando estaría recibiendo los conocimientos intelectuales y morales que al Estado convenga.

Asimismo, mostraba una postura que buscaba encontrar el punto medio entre la propuesta enviada por el Primer Jefe y el dictamen realizado por la comisión, pues si bien es cierto que defendía la libertad de enseñanza, tanto para recibirla como para impartirla en su acepción más amplia, también señalaba la obligación del gobierno de instalar escuelas laicas de nivel primaria en toda la geografía nacional, pero consiente de que el recurso económico era limitado, permitía que las instituciones privadas, aun las religiosas, siguieran operando en tanto el Estado no instalara la escuela pública a la que se encuentra obligado. Con el fin de generar una apertura en los contenidos de los planes de estudio, consideraba que el Poder Legislativo debería de ser el responsable en su elaboración, garantizando así una educación incluyente.

CONCLUSIÓN

Durante tres jornadas parlamentarias de arduos debates y discusiones se enfrentaron las posturas imperantes en el Congreso; por un lado, los jacobinos, quienes apoyaban la postura de la Comisión Dictaminadora, y por otro lado, el grupo denominado como los clásicos, al cual pertenecía Pedro Chapa, quienes defendían la propuesta enviada por Venustiano Carranza. Tal fue la intensidad y calidad en los debates referentes al artículo 3o., que el 14 de diciembre de 1916 el general Múgica solicitó retirar el dictamen hecho por la Comisión para cambiarlo en un sentido que dejara conforme a ambas partes integrantes del Congreso.

Así, en la quinceava sesión ordinaria celebrada el 16 de diciembre de 1916, la Comisión presentó un nuevo dictamen que señalaba:

Art. 3º. - La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, los mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.¹³

De esta nueva redacción presentada por la Comisión, se observa que en una primera instancia vuelven a la fórmula original propuesta y contemplada en el mismo numeral de la Constitución de 1857, misma redacción que Pedro Chapa propuso durante su intervención al señalar que “la enseñanza es libre”. De igual forma, recoge los ideales expresados en el mismo discurso por el constituyente tamaulipeco al establecer que la educación debería de ser laica en aquellas escuelas que sean oficiales.

Si bien es cierto que no logró convencer con su discurso, y el de sus compañeros de ideales, de mantener la educación de carácter religioso, al conquistar establecer en el texto constitucional que la enseñanza fuera libre, dejó la puerta abierta para que un futuro se hicieran las reformas necesarias para permitir que las asociaciones de carácter religioso participaran en el establecimiento de planteles educativos.

Durante la misma sesión, el texto propuesto fue aprobado por el voto de 99 constituyentes a favor y 58 en contra. Dentro de los votos en contra del dictamen de la comisión se encontraban los de Pedro Chapa, Zeferino Fajardo, representantes tamaulipecos, además de prominentes constituyentes como Múgica, Palavicini, Lizardi, Von Versen, entre muchos otros.

POSICIONAMIENTO DE LOS DIPUTADOS TAMAULIPECOS ANTE EL DERECHO DE LIBRE ASOCIACIÓN Y REUNIÓN

Antecedentes previos a la Constitución de 1917

Hablar del derecho de libre asociación es hablar de un derecho fundamental histórico que tiene sus primeros albores en la Declaración de

¹³ *Ibid.*, p. 499.

los Derechos del Hombre y del Ciudadano, surgida de la Revolución francesa de 1789 y que marca un parte aguas hacia la transición de los estados modernos. Así, el artículo 2o. de la citada Declaración reconoció que “la finalidad de todas las asociaciones políticas es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre; y esos derechos son libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión”.¹⁴ Es a partir de entonces que el derecho de libre asociación se ha convertido en un derecho ciudadano de carácter universal.

El primer antecedente que existe en nuestro país en el que se concede al ciudadano cierta libertad para “dirigir peticiones respetuosas a las autoridades, pudiendo ejercitarlo libremente sin necesidad para ello de previo permiso de ningún funcionario público”,¹⁵ es el que se otorga mediante circular expedida el 10 de septiembre de 1846 por el entonces ministro de Relaciones Interiores y Exteriores de México, Manuel Crescencio Rejón, y la cual expresaba:

Los mexicanos que en adelante quieran reunirse pacíficamente en algún sitio público para discutir sobre las mejoras que á su juicio deban hacerse en las instituciones del país; modo de salvarlo en la presente guerra con los Estados-Unidos; dirigir peticiones respetuosas á las autoridades, ó cooperar á su mutua ilustración, podrán libremente hacerlo, sin necesitar para ello de prévio permiso de ningún funcionario público.¹⁶

Con lo anterior, queda de manifiesto que, de acuerdo con el régimen democrático imperante en la época, el derecho de libertad de asociación y de reunión estaba al arbitrio de las autoridades responsables y éstas otorgaban o no el permiso correspondiente.

En lo concerniente a nuestro marco constitucional, el reconocimiento de la libertad de asociación data de la Constitución de 1857, que en su artículo 9o. señalaba: “a nadie se le puede coartar el derecho

¹⁴ Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf

¹⁵ Ignacio Burgoa, *Las Garantías Individuales*, 41a. ed., México, Porrúa, 2011, p. 383.

¹⁶ Isidro Montiel y Duarte, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta de Gobierno, 1873, p. 299.

de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacer para tomar parte de los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar”.

Es importante destacar que, tanto en la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de 1824, no se reconocía el derecho de asociación, lo omitían, o bien, lo prohibían. Así, Jesús Orozco Hernández señala:

durante la vida del México independiente, la libertad de reunión no se garantizó sino hasta el Acta Constitutiva y Reforma de 1847 pero sólo como un derecho de los ciudadanos para reunirse y discutir los negocios públicos (artículo 2º). La Constitución de 1857 también estableció la libertad de reunión en forma más amplia y, por primera vez, en nuestra historia constitucional consagró la libertad de asociación (artículo 9º), cuyos términos comprenden al primer párrafo del artículo 9º de la Constitución de 1917 que aún se encuentra en vigor.¹⁷

El derecho de libre asociación y reunión, consagrado en el artículo 9º. de la Constitución Política de nuestro país, ha sido un derecho fundamental que tiene su principal antecedente en los instrumentos jurídicos internacionales, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia. En nuestro país dicho derecho se consagra constitucionalmente hasta 1857, aunque existen ciertos antecedentes que dejaban a la autoridad la facultad para aprobar o rechazar el permiso para ejercer dicho derecho.

PROYECTO PRESENTADO AL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Ya con el preámbulo histórico de lo que representa el derecho de libre asociación, corresponde ahora realizar el estudio del proceso legislativo

¹⁷ Jesús Orozco Henríquez, “Comentario al artículo 9º”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, LV Legislatura/ Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 947.

que en el Congreso Constituyente se llevó a cabo desde la presentación de la iniciativa original, el sentido del dictamen, los posicionamientos emitidos por los legisladores que representaban a Tamaulipas y por último su aprobación.

El proyecto presentado por el titular del Ejecutivo durante la séptima sesión ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide, la mañana del miércoles 6 de diciembre de 1916, el ciudadano Primer Jefe Venustiano Carranza, y del cual diera lectura el secretario Lizardi, establecía a la letra:

Artículo 9°. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Sólo podrá considerarse como ilegal una reunión convocada con objeto ilícito y ser, en consecuencia, disuelta inmediatamente por la autoridad, cuando en ellas se cometieren desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público por medio de la fuerza o violencia contra las personas o propiedades, o por amenaza de cometer atentados, que puedan fácilmente ser seguidas de ejecución inmediata, o se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes; o se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares, si la persona que preside la reunión o las que de ella formaren parte no redujeran al orden al responsable o lo expulsaren inmediatamente; o cuando hubiere en ella individuos armados, si requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.

No se considerará ilegal una Asamblea o reunión que tenga objeto hacer una petición a una autoridad o presentar una protesta por algún acto, si no se profieren injurias contra ella, no se hiciere uso de violencia o de amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desea.¹⁸

Del proyecto original presentado y su comparativo con el artículo 9o. de la Constitución de 1857 se desprende que el primer párrafo queda igual, y se agrega un segundo y tercer párrafo. Es en el segundo párra-

¹⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, pp. 341-342.

fo del citado artículo el que genera una mayor controversia y debate entre los constituyentes, principalmente alentado por introducir la figura de la “ilegalidad” de una reunión, distinta de la “ilicitud” de la misma, lo anterior será analizado con mayor precisión en el apartado en el que se estudia la participación de los diputados respecto al tema.

DICTAMEN Y DISCUSIÓN SOBRE EL ARTÍCULO 90. CONSTITUCIONAL

Durante la celebración de la vigésima sesión ordinaria del Congreso Constituyente que se celebró el viernes 22 de diciembre de 1916 en las instalaciones del Teatro Iturbide, se presentó el dictamen del artículo 90. El objetivo del presente apartado es dar a conocer al lector el sentido del dictamen de la Comisión, conocer los argumentos que defienden su posicionamiento y, por último, analizar la participación de los constituyentes tamaulipecos. El dictamen de la Comisión señalaba a la letra:¹⁹

Ciudadanos diputados:

El derecho de asociación, tal como fue reconocido por la Constitución de 1857, se ha transcrito en el artículo 9º del proyecto de Constitución, ampliándolo hasta garantizar de una manera expresa la celebración de esos imponentes concursos conocidos con el nombre de manifestaciones públicas, que se organizan para significar el deseo de las masas en ocasiones solemnes, manifestaciones que han venido a ser como la revelación de la intensa vida democrática del pueblo, y merecen, por tanto, respeto y protección.

El artículo del proyecto enumera los casos en que podrá disolverse como ilegal una reunión, de la manera siguiente:

Primero.- Cuando se ejecuten o se hagan amenazas de ejecutar actos de fuerza o violencia contra las personas o propiedades, y de esta suerte se altere el orden público o se amenace alterarlo.

Segundo.- Cuando se hagan amenazas de cometer atentados que puedan fácilmente convertirse en realidad.

¹⁹ *Ibid.*, p. 599.

Tercero.- Cuando se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes.

Cuarto.- Cuando se profieran injurias o amenazas contra las autoridades o particulares, si no fueren reducidos al orden o expulsados los responsables.

Quinto.- Cuando hubiere alguna reunión de individuos armados que, requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren.

Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados, es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito; en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 9º. Por lo mismo, nos parece inútil la enumeración precedente; pero, además, parémosnos peligroso, porque proporciona a una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal.

Rarísima vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver arbitrariamente. No quedará en este caso a los ciudadanos más que el derecho de exigir la responsabilidad por el abuso; y esta es una cuestión de hecho que puede ser apreciada judicialmente sin el auxilio de la enumeración contenida en el artículo que comentamos.

Por tanto, proponemos se substituya aquélla por la locución constitucional primitiva, la de 1857, y se apruebe el artículo 9º en la forma siguiente.

Art. 9º.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición a una autoridad, o presentar una protesta por algún acto, si no se prefieren injurias contra ella ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Como se apuntó en el apartado anterior, el segundo párrafo enviado por el Ejecutivo fue el que causó una mayor controversia y, como se observa, la Comisión propone su eliminación argumentando que la autoridad puede actuar de manera arbitraria con el fin de disolver una reunión al calificarla como ilegal, dejando a los ciudadanos desprotegidos ante tal acto.

Al respecto, el gran jurista Ignacio Burgoa en su obra *Las Garantías Individuales* señala: “La ‘ilegalidad’ se establecía en relación con los actos realizados dentro de una reunión, a diferencia de lo que sucede con la ‘ilicitud’ de ésta, la cual estriba en que su objeto sea contrario a las buenas costumbres o a las normas de orden público”.²⁰

En virtud de lo anterior, los debates de los constituyentes fluctuaron entre quienes apoyaban el dictamen de la comisión y quienes defendían la propuesta enviada por don Venustiano Carranza. Así, existieron importantes posturas de representantes de Tamaulipas al respecto. En un primer momento mediante la participación del arquitecto Pedro Chapa, quien expresó su opinión en contra del sentido de la Comisión Dictaminadora, y posteriormente, la participación del profesor Zeferino Fajardo, quien habló a favor.

A continuación se transcribe la participación del constituyente por Tamaulipas Pedro Chapa, en la que a través de su discurso defiende la postura enviada por el Primer Jefe Venustiano Carranza y apela al carácter de liberales para que la propuesta sea aprobada en los términos originales.

Vamos a entrar de plano en la discusión del artículo 9º. ¿Qué es lo que propone la comisión? El criterio de la comisión es el mismo que el de todos nosotros. Deseando adquirir el derecho de reuniones públicas, el derecho de reuniones políticas y deseamos impedir que un gendarme venga con cualquier pretexto y nos lleve a todos al “bote,” usando una frase vulgar. Ustedes saben perfectamente —no vengo a hacer historia— lo que eran las reuniones políticas en la época de Porfirio Díaz. Ustedes saben perfectamente que cuando había una reunión en tiempo de este dictador, si en esa reunión se iban a lanzar injurias a Madero o a Reyes,

²⁰ Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pp. 382-383.

se daban garantías; pero si en esa reunión política se iba hablar contra el gobierno, ¿qué es lo que hacía Porfirio Díaz? ¿Qué hacía el gobierno? Mandar unos cuantos esbirros que fueran a lucir sus pistolones, para que cualquiera protestase en la asamblea. Se armaba la bronca y todo el mundo fuera. Esto es precisamente lo que la comisión quiere evitar, pero ¿cómo lo ha hecho? Ha dejado la misma forma de la Constitución de 57, de la que sirvió Porfirio Díaz, ha dejado el mismo código penal vigente, que en su artículo 922 dice:

“Art. 922. - Cuando una reunión pública de tres o más personas que, aun cuando se forme con un fin lícito, degeneren en tumulto y turbe la tranquilidad o el reposo de los habitantes, con gritos, riñas u otros desórdenes; serán castigados los delincuentes con arresto menor y multa de primera clase, o con una sola de estas penas, a juicio del juez.”

Ven ustedes que debemos suprimir este código penal que nos tiene maniatados y del cual se sirvió Porfirio Díaz para disolver nuestras reuniones políticas, código que ha estado en vigor desde que lo promulgó don Benito Juárez en 1871. Este código está en vigor y no toca a nosotros reformarlo; van a venir otros congresos que se ocuparán de otras muchas cosas, y cuando lleguen a la reforma del código penal puede que sí, como puede que no se reforme. Pero hay una manera de suprimir desde luego este código penal, y es aceptando el artículo que el C. Primer Jefe propone en su proyecto de reformas. En este artículo del C. Primer Jefe, el párrafo que pretende suprimir la comisión precisamente es el que impide que los policías disuelvan una reunión y es en el que todos estamos de acuerdo. La comisión es precisamente lo que pretende y así lo expone en el preámbulo de su reforma; que los policías no pueden impedir una reunión política, que expulsen a los que se encuentren en ella estando armados o a los que hagan escándalos, pero que no disuelvan esa reunión por estos pretextos.

Eso no lo ha entendido la comisión; en el proyecto del C. Primer Jefe no se ha fijado la comisión que su intención existe en ese proyecto. El párrafo que pretende suprimir la comisión, del proyecto del Primer Jefe, enumera los casos en que podrá disolverse como ilegal una reunión, de la manera siguiente: Primero: Cuando se ejecuten o se hagan amenazas de ejecutar actos de fuerza o violencia contra las personas o propiedades y de esta suerte se altere el orden público o se amenace alterarlo. Segundo:

Cuando se hagan amenazas de cometer atentados que puedan fácilmente convertirse en realidad. Tercero: Cuando se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes. Cuarto: Cuando se profieran injurias o amenazas contra las autoridades o particulares, si no fueren reducidos al orden o expulsados los responsables. Quinto: Cuando hubiera alguna reunión de individuos armados que, requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren.

Dice la comisión: “desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados, es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito; en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 9º. Por lo mismo, nos parece inútil la enumeración precedente.” Este argumento es falso; el objeto sigue siendo lícito pero los desórdenes cometidos deben reprimirse. ¿Y éstos acaso pueden alterar el objeto de la reunión? No, señores, la reunión se hizo con objeto lícito; son generalmente unos cuantos empleados de gobierno los que van a hacer escándalo. Y no menciona la comisión que en el artículo del Primer Jefe, en el párrafo que quiere suprimir, quedan especificadas las faltas que autoriza la disolución y previene los desórdenes premeditados con el fin de disolver la reunión y cómo deben ser reprimidos. Dice el artículo del Primer Jefe, el párrafo que quieren suprimir: “Sólo podrá considerarse como ilegal una reunión convocada con objeto lícito y ser, en consecuencia, disuelta inmediatamente por la autoridad, cuando en ella se cometieren desordenes que alteren o amenacen alterar el orden público por medio de la fuerza o violencia contra las personas o propiedades, o por amenazas de cometer atentados que puedan fácilmente ser seguidos de ejecución inmediata, o se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes; o se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares.” Pero fijáos bien en la continuación, cuándo y cómo podrá estar autorizada dicha disolución, y este es el punto capital: “si la persona que preside la reunión o las que de ella formaren parte, no redujeren al orden al responsable o lo expulsaren inmediatamente; o cuando hubiere en ella individuos armados, si, requeridos por la autoridad, no dejaren las armas o no se ausentaren de la reunión.” Ahí tienen ustedes, señores, la salvación, y es precisamente lo que quiere la comisión, pero no lo obtiene porque ha suprimido el párrafo mencionado. Yo insisto en que este párrafo que existe en el artículo del

Primer Jefe quede exactamente como está, porque si no, quedará vigente este código y quién sabe hasta cuándo lo podremos reformar.

[...] Así es que, ahora o nunca, como dijeron los señores del artículo 3º, aquí implantemos esta reforma, asegurémonos para que un gobierno no nos disuelva nuestros mítines populares arbitrariamente, y para esto no hay más que aceptar el artículo del Primer Jefe. Yo creo que todos estamos de acuerdo, porque aquí todos somos liberales; unos pardos y otros negros, como los sarapes aquellos del cuento del tío del licenciado Lizardi; pero pardos o negros, todos somos sarapes, digo, liberales.²¹ (Risas y aplausos.)

Del discurso pronunciado por el constituyente tamaulipeco se puede advertir que en todo momento busca que se otorgue y proteja el derecho de libre asociación y de reuniones públicas de cualquier índole.

En un trabajo de reflexión y análisis del texto constitucional de 1857 en su artículo 9o. y el Código Penal en su numeral 922 vigente en ese momento, advierte que, de aceptarse la propuesta presentada por la comisión, se dejará abierta la puerta para que cualquier autoridad tenga la facultad de disolver las reuniones públicas, tal y como sucedía en tiempos de Porfirio Díaz, argumentando que de eliminarse los párrafos segundo y tercero de la propuesta del Primer Jefe, para el caso de una reunión que tiene un fin lícito, no así los disturbios que pueden llegar a cometer algunos cuantos de los asistentes, por tanto no sería congruente disolver la reunión, sino sancionar de manera individual a los tumultuosos.

Por último, propone no dejar en manos de futuros congresos la decisión de salvaguardar en todo momento el derecho de reunión y aprobarlos en los términos propuesto por don Venustiano Carranza.

Zeferino Fajardo también fue parte fundamental en la discusión para la aprobación del artículo 9o. constitucional. A diferencia de su compañero representante por Tamaulipas, éste se pronunció en favor del dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales, interesante además su postura con respecto al señalamiento esgrimido por su compañero Pedro Chapa acerca del Código Penal, al señalar que

²¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, pp. 599-601.

la Constitución, al ser ley fundamental, se sobrepone al Código Penal, por lo que en caso de que alguna autoridad aplique el precepto particular tendrá el recurso de amparo con el fin de salvaguardar su derecho de asociación o reunión. A continuación se transcribe la participación de Fajardo en las discusiones del mencionado artículo:

Ahora vengo también a levantar mi voz humilde, sin conceptos hondos, quizá sin ideas profundas; pero sincera, por el artículo que propone la comisión. Creo que este es el último reducto en que queda aislada en estos momentos la libertad. La hemos decapitado en el artículo 3º diciendo que no habrá libertad de enseñanza: hemos dicho que no habrá jurados que juzguen a los periodistas y hemos decapitado la libertad de imprenta: y ahora nos toca también juzgar si somos por fin libres o no de asociarnos políticamente para juzgar al gobierno, para juzgar a la sociedad, para tratar los asuntos sociales, políticos y religiosos. Es necesario que quede de una vez por siempre justificada nuestra conducta ante el porvenir y sepamos qué clase de responsabilidades son las que nos corresponden a cada uno. Yo acepto desde luego las que le correspondan al Congreso; pero antes que todo quiero que los aquí reunidos y que en este momento me hacen el honor de escucharme, sepan qué clase de ideas son las que he traído a esta honorable asamblea. Considero en mi humilde concepto, que el artículo 3º del proyecto del C. Primer Jefe, que el artículo 7º propuesto por la comisión de puntos constitucionales y que fue votado ayer, y que el artículo 9º que la misma comisión propone hoy, son dos grandes artículos, es decir, dos grandes disposiciones constitucionales, en las que se fortifica de una manera definitiva la libertad de México. En consecuencia, yo no podría en estos momentos dejar de hacer estas solemnes declaraciones. Soy partidario de la libertad de enseñanza, de la libertad de imprenta y soy también partidario de la libertad de asociación, de cualquiera clase que sea. Tengo entendido que vivimos en un país libre, que todas las tendencias de este Congreso son las de tener instituciones libres, a querer que los que formen la república no son individuos desprovistos de iniciativa, desprovistos de responsabilidad, sino que, por el contrario, se enfrenten con esa responsabilidad, se enfrenten con esos principios y sepan sostenerlos a la hora del peligro. El artículo 9º del proyecto de Constitución del C. Primer Jefe, sin la parte segunda que le ha

suprimido la comisión, entiendo yo que queda perfectamente, porque explica de una manera clara el derecho que nos corresponde como ciudadanos para asociarnos, con el fin de tratar toda clase de asuntos. Todos los tratadistas de derecho constitucional están unánimes en que los derechos naturales del hombre, basta sólo enunciarlos; basta decir todo hombre es libre, todo hombre tiene derecho de aprender, todo hombre tiene derecho de hablar, todo hombre tiene derecho de escribir, todo hombre tiene derecho de asociarse; en consecuencia, toda restricción a estos principios es una demostración palpable de tiranía. Ninguna objeción se ha hecho al artículo propuesto por la comisión, es decir, a la adición única que ella propone al artículo 9º de la Constitución de 57. La indicación de que este artículo se contradice con algunos artículos del código penal, carece de fundamento absolutamente.

El código penal es una ley secundaria, no es una ley fundamental, y es un principio universalmente reconocido, elementalmente sabido, que las leyes tendrán que arreglarse forzosamente a la ley constitucional. Ninguna ley particular puede pugnar con los principios consignados en la Constitución; en consecuencia, si el código penal está en contraposición con el artículo que propone la comisión, nada significa, porque ese artículo no tendrá aplicación en lo particular, y si alguna autoridad judicial llegara a aplicarlo, esa autoridad violaría la Constitución y, en consecuencia, cabe el amparo, y nadie sería molestado por haber hecho uso del derecho que concede el artículo 9º propuesto por la comisión. Si este artículo propuesto por la comisión fuera votado en contra, ya no podríamos decir que tenemos instituciones libres en México. Es necesario decirlo con toda claridad; yo lo digo para que conste cuál es mi modo de pensar sobre el particular; creo que es el único reducto en que puede sostenerse todavía la libertad, y se nos escapará de las manos si este artículo no es votado como se propone.

El señor diputado Von Versen ha hablado tan claramente sobre el particular, que no desearía, de ninguna manera, plagiarle sus ideas sobre este punto. Él ha dicho claramente que podía ser la autoridad, es decir, no la autoridad, sino los que la usurpan, los que se hacen llamar autoridad y conculcan los derechos populares; así es que el artículo, tal como está propuesto en el proyecto y tal como lo propone la comisión, es un caso enteramente anormal saldría sobrando, porque siempre la autoridad usurpadora

de los derechos, conculcadora de las instituciones, encontraría motivo para disolver las asociaciones, para quitar toda iniciativa a los individuos, para despojarlos del único y salvador derecho que les corresponde para poder examinar los actos de los funcionarios, para saber cuándo obran bien y cuándo obran mal, para poderles discernir conscientemente el premio o el castigo. Yo señores, suplico a ustedes, ruego a ustedes de la manera más atenta, más respetuosa, que este artículo se vote tal y como lo propone la comisión, porque en él van nuestros ideales, en él está fincada nuestra libertad, y es necesario que a nuestro país lo vindiquemos ante el extranjero; es necesario que lo honremos, dándole instituciones libres; es necesario que no vayan a pensar que hemos venido a reformar una Constitución liberal dándole un espíritu netamente reaccionario. Al contrario, esa Constitución de 57, según declaraciones expresas del Primer Jefe, se reformaría, pero dejando en ella el espíritu liberal. Luego si ese artículo, como lo propone la comisión es aceptado, nosotros en todo y por todo aceptemos ese espíritu liberal, es decir, aceptemos que las asociaciones, es decir, que los individuos pueden asociarse, ya sea para enseñar, ya sea para tratar asuntos políticos, en fin, todo objeto lícito será permitido con arreglo a ese artículo propuesto por la comisión y no habrá motivo ninguno, no habrá farsa alguna que justifique a alguna autoridad para poder disolver a los que pacíficamente se reúnan para tratar los asuntos de su país. (Aplausos.)²²

De la participación del ciudadano Zeferino Fajardo destaca su espíritu liberal, al manifestar que su postura es a favor de la libertad de enseñanza, la libertad de imprenta y por su puesto la libertad de asociación, considerando además que al aprobar el derecho a la libre asociación se estuviera venciendo el último obstáculo en contra de la libertad.

El principal argumento con el que apoya el dictamen presentado por la Comisión de Puntos Constitucionales radica en que a las garantías individuales basta sólo con señalarlas, por tanto resulta ocioso, desde su perspectiva, citar los supuestos señalados en el párrafo segundo del artículo 9o., en el que se señalan los supuestos en que una reunión se consideraría como ilegal.

²² *Ibid.*, pp. 609-610.

En una última participación, Pedro Chapa trata de convencer a los diputados asistentes a la sesión de que votaran en contra del dictamen presentado por la comisión, insistiendo que de no aprobar la propuesta de Venustiano Carranza, se estaría en peligro de que el derecho de los ciudadanos a ejercer su derecho a la libre asociación y reunión no se respetara:

Señores diputados: yo deploro que use la elocuencia el general Múgica para sostener sofismas. Si aceptamos el dictamen de la comisión, vamos a dejar en pie, ya lo dije, el código penal, porque está de acuerdo con la Constitución de 57 y es lo que proponen ellos, que subsista la Constitución de 57. El código penal, nos dice ella, da pretexto a la autoridad para que por un sólo grito en una reunión, se pueda disolver, mientras que el artículo del Primer Jefe nos dice que no se puede disolver, que al escandaloso se le pondrá en la calle por la autoridad, lo mismo que a los hombres armados. El general Múgica puso como ejemplo las grandes manifestaciones en México donde había veinte mil hombres, que había unos cuantos armados, que ¿cómo podría el presidente de esa reunión irles a rogar que depusieran las armas? Si no les va a rogar; el artículo del Primer Jefe dice que toca a la autoridad desarmar a esa gente o separarla de la manifestación.²³

Además, mantiene su postura de que el Código Penal sería el conducto legal que la autoridad utilizaría para disolver alguna reunión, aun cuando ésta se realice con finalidad lícita.

A MODO DE CONCLUSIÓN. DESENLACE DEL DERECHO DE LIBRE ASOCIACIÓN Y REUNIÓN

Después de los debates para la aprobación del artículo 9o. constitucional, en el cual participaron por Tamaulipas: Pedro Chapa y Zeferino Fajardo, con posturas contrarias ya analizadas; además de los constituyentes González Torres, Von Versen, Cedano, Colunga, Martí y Múgica, la discusión versó entorno a defender la propuesta enviada por el Primer

²³ *Ibid.*, pp. 614-615.

Jefe, o bien, adoptar la iniciativa presentada por la Comisión de Puntos Constitucionales, en la cual la principal diferencia radicaba en incluir el segundo párrafo en el que se establecían los supuestos en que una reunión debería de considerarse como ilegal.

Al momento de ser puesta a votación la propuesta, ésta fue aprobada en los términos señalados por la comisión, con 127 votos a favor, entre ellos los de los constituyentes por Tamaulipas Zeferino Fajardo, Fortunato de Leija y Emiliano P. Nafarrate, y 26 votos en contra, Pedro Chapa fue el único representante tamaulipeco que votó en contra.

Es así que el texto del artículo 9o. constitucional aprobado por el Constituyente de 1917 ha permanecido sin reformas hasta la actualidad. Cabe decir que los problemas en torno a la libertad de asociación y de reunión han estado en leyes secundarias o reglamentarias, por ejemplo, sólo por mencionar alguno, el del Código Penal Federal en su tipo penal de disolución social.

POSICIONAMIENTO DE LOS CONSTITUYENTES TAMAULIPECOS ANTE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD

Antecedentes de la garantía de legalidad previo a 1917

El primer antecedente que se tiene de la garantía de legalidad contemplada en nuestro texto constitucional vigente en el artículo 16, se remonta a la Ley Fundamental de 1824, ordenamiento que en su artículo 152 disponía: “Ninguna autoridad podrá librar orden para el registro de casas, papeles y otros efectos de los habitantes de la República, si no es en los casos expresamente dispuestos por la ley y en la forma que ésta determine”.

El Constituyente de 1856-1857 consagraba en un primer momento la garantía analizada dentro del texto del artículo 5o. que además de contemplar los derechos que debían otorgarse a todos los habitantes de la República, tanto en su persona y familia, domicilio, papeles y posesiones, incluía indebidamente asuntos relativos al procedimiento que debía seguirse en caso de aprehensión de cualquier persona. Después de dos

sesiones de discusiones, se determinó trasladar el texto modificado al artículo 16, aprobándose de la siguiente manera:

Art. 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito infraganti, toda persona puede aprehender al delincuente y á sus cómplices, poniéndolos sin demora á disposición de la autoridad inmediata.²⁴

Así, se advierte un claro avance en la garantía de legalidad entre los antecedentes más inmediatos con que cuenta nuestro máximo ordenamiento, al incluir el texto de la Constitución federal de 1857 las formalidades que debe de contener el mandamiento: ser emitido por autoridad competente, de forma escrita y debidamente fundada y motivada.

DEL PROYECTO DEL PRIMER JEFE

Una vez conocidos los antecedentes de la garantía de legalidad y señalados sus avances, corresponde a este apartado analizar la propuesta que Venustiano Carranza hizo llegar al Constituyente de 1916-1917. En palabras del gran jurista Ignacio Burgoa:²⁵

El proyecto de Constitución de 1917 no consagró la garantía de legalidad en la forma expresa como se contenía en el art. 16 de la Constitución de 1857, posiblemente debido a un inexplicable e injustificado afán de innovación, habiéndose únicamente instituido un régimen de seguridad jurídica en lo que concierne a las órdenes de aprehensión, a los cateos y a las visitas domiciliarias.

²⁴ Santiago Barajas Montes de Oca, “Comentario al artículo 16 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. I, 10a. ed., México, Porrúa/UNAM-III, 1997, pp. 71-72.

²⁵ Ignacio Burgoa, *op. cit.*, p. 614.

Por lo tanto, el proyecto de Constitución presentada en la séptima sesión ordinaria del Congreso Constituyente de 1916-1917, celebrada el 6 de diciembre de 1916, señalaba lo siguiente:

Art. 16.- No podrán librarse órdenes de arresto contra una persona, sino por la autoridad judicial y sin que se haya presentado acusación en su contra por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal, y que esté, además, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable su responsabilidad, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar bajo su más estrecha responsabilidad la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial.

En toda orden de cateo se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose en el acto de concluir ésta, una acta circunstancia, en presencia de los testigos que intervinieren en ella y que serán cuando menos dos personas honorables. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhibición de libros y papeles, para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales.²⁶

De la redacción del texto propuesto por el Primer Jefe se advierte lo que señaló Ignacio Burgoa, que no comprendía el concepto de la garantía de legalidad, ya que dejaba la atribución de librar órdenes de aprehensión exclusivamente a las autoridades judiciales. Esto propició que se generara un gran debate en torno del artículo 16 constitucional que, como se verá más adelante, se prolongó por varias jornadas legislativas.

²⁶ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, p. 342.

Dictamen de la Comisión y Participación de los Constituyentes Tamaulipecos Zeferino Fajardo y Emiliano P. Nafarrate

Debido a las grandes discusiones que suscitó el análisis del artículo 16 constitucional, se tuvieron que integrar tres dictámenes hasta llegar a un acuerdo y votar la propuesta por la afirmativa. Como ambos constituyentes por Tamaulipas participaron en la discusión del primer dictamen de la Comisión, será el que analizaremos en el presente apartado, así como cada uno de los posicionamientos vertidos por Zeferino Fajardo y Emiliano P. Nafarrate. El dictamen de la comisión acerca del artículo 16 constitucional es presentado durante la celebración de la vigésima primera sesión ordinaria que se llevó a cabo el 23 de diciembre de 1916, y que estipulaba a la letra:

Ciudadanos diputados:

Merece elogio la nueva forma, más liberal y más exacta con que aparece en el proyecto de Constitución, el artículo 16 de la de 1857. Sin embargo, la comisión propone a la asamblea algunas variaciones.

Creemos conveniente que toda orden de arresto se libre por escrito y que en ella se exprese el motivo por que se ha dictado y el fundamento legal que la apoye, para que, de esta suerte, el aprehendido pueda darse cuenta exacta, desde el primer momento, de la acusación que se le hace.

Nos parece justo también, no autorizar la aprehensión, de una persona cuando el hecho que se le imputa tiene señalada pena alternativa de pecuniaria o corporal; en este caso puede substituirse la aprehensión por la simple citación, sin peligro alguno.

Juzgamos peligroso dar facultades a la autoridad administrativa para ordenar aprehensiones, ni aun en casos urgentes. Desde luego, siendo tan numerosas las autoridades administrativas, habría que determinar a cuáles de ellas se conceden esas facultades. Por otra parte la necesidad de dejar la calificación de la urgencia del caso a la misma autoridad ejecutora, puede dar lugar a abusos frecuentes, tanto más de temerse, cuanto que es fácil muchas veces eludir la responsabilidad consiguiente y cuando la experiencia ha demostrado con cuánta frecuencia han abusado las autoridades administrativas de la facultad que se les ha concedido de ordenar aprehensiones. Será raro que en algún caso, por urgente que sea,

no tenga la autoridad administrativa el tiempo necesario para recabar de la judicial la orden de aprehensión; pero, en todo caso, podrá tomar las precauciones necesarias para impedir la fuga del inculcado.

Nos parece, por último, que el precepto no declara terminantemente la inviolabilidad del domicilio, ni prohíbe con toda claridad la práctica de cateos por las autoridades administrativas, lo cual nos induce a proponer un ligero cambio de redacción en el sentido indicado.

Sin duda que las disposiciones que contiene el artículo, en lo relativo a la práctica de los cateos, pueden estimarse como reglamentarias; pero creemos muy cuerdo establecerlas, porque en la práctica de estas diligencias se han cometido casi siempre no sólo abusos, sino verdaderos atropechos, que importa evitar en lo sucesivo, fijando las reglas esenciales a las que deberán sujetarse en esta materia las legislaciones locales.

Como consecuencia de estas observaciones, consultamos a esta honorable asamblea la aprobación del artículo en la forma siguiente:

Art. 16. - Nadie podrá ser aprehendido sino por orden escrita, motivada y fundada, de la autoridad judicial. No podrá expedirse ninguna orden de aprehensión sin que proceda acusación por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal y sin que esté apoyada aquélla por otros datos que hagan probable la responsabilidad.

En el caso de flagrante delito, cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.

El domicilio de las personas no podrá ser allanado sino por orden de cateo, dictada por la autoridad judicial, en la cual se expresará el lugar que ha de inspeccionarse y los objetos que se buscan, la persona o personas que hayan de aprehenderse, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, que se practicará ante dos testigos propuestos por el dueño del lugar cateado, levantándose acta circunstanciada. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía. También podrá la misma autoridad exigir la exhibición de libros y papeles, para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales.

Salón de sesiones del Congreso, Querétaro de Arteaga, a 20 de diciembre de 1916.²⁷

²⁷ *Ibid.*, pp. 619-620.

Del primer dictamen elaborado por la Comisión se advierte que no está del todo de acuerdo con la propuesta enviada por el Primer Jefe y, por consiguiente, hace algunas modificaciones: que toda orden de arresto debe ser por escrito suficientemente fundada y motivada, tal y como se preveía en el texto de la Constitución federal de 1857; para el caso de los actos que tengan una sanción diferente a la prisión, estiman pertinente no autorizar la aprehensión; considera peligroso conceder la facultad de girar órdenes de aprehensión para las autoridades administrativas, aun en los casos urgentes, tanto por la gran cantidad de autoridades existentes como por los abusos que se pudieran dar; y por último, no establece de manera clara y expresa la inviolabilidad del domicilio ni los supuestos y formalidades bajo los cuales se podrían realizar los cateos.

En ese tenor es que los constituyentes por Tamaulipas tienen su participación con respecto al artículo que establece la garantía de legalidad. El primero en hablar de una manera breve fue el general Nafarrate, quien se manifiesta en favor del proyecto presentado por Venustiano Carranza y que a grandes rasgos pide que se deje de juzgar a los tres Poderes de la Unión y se empiece a tener confianza en las funciones y atribuciones que se les está concediendo a cada uno a través de la nueva Constitución. La participación señala:

Yo quisiera saber, para orientarme, si estamos legislando aquí suponiendo a las autoridades que hemos tenido anteriormente, que de hecho no han sido autoridades, o estamos legislando para el futuro: yo quisiera que si de una manera terminante me dijeren si ese futuro va a tener tres poderes independientes, o sean: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial: porque en la discusión que ha habido aquí tanto se desconfía del poder Judicial, como ahora se le viene dando únicamente poder al poder Judicial. Me parece que cada quien venimos aquí con la impresión que hemos tenido desde que nacimos hasta la fecha, y nos adelantamos con suponer que estos tres poderes van a ser asaltados por un nuevo usurpador. En todas las discusiones que se han suscitado aquí, resulta que tan presto se le da la razón al poder judicial, como se le quita; luego se confía en el Ejecutivo, y luego se desconfía, y deben de considerar que esas apreciaciones las debemos

de borrar para siempre y ponernos a estudiar en el supuesto que haremos respetar los poderes de cada uno de los tres de que se compone la nación. Dice aquí el proyecto del Primer Jefe que sólo el poder Judicial dictará las órdenes de arresto que son ya las definitivas; este poder funge sólo ocho horas de las veinticuatro de que consta el día; las dieciséis restantes no despacha. Dice más adelante que la autoridad judicial administrativa es la que puede detener a un individuo y entregarlo al poder que corresponda. A alguno de los tres ha de corresponder. Ese poder no tiene autoridad, por lo tanto, para dictar orden de arresto, sino el Judicial. Me dice el señor licenciado que habló antes que yo, que el señor policía de la esquina es una autoridad administrativa, siendo que sólo es un agente del orden público; así lo entiendo yo por lo menos; el que ha estudiado leyes sabrá en qué parte de esas leyes se le declara autoridad administrativa a un señor policía que está únicamente para guardar el orden público, no para administrarlo; además, en la proposición del proyecto se nos dice que lo que va a ser castigado por la autoridad son por cualquiera de los tres poderes que representa, resulta que hay todas las suposiciones de que va a procederse mal, por lo tanto no tenemos razón de estar suponiendo que van a ser buenas o malas las proposiciones del dictamen; nos dice que al que se le va a catear su casa nombrará dos personas que atestigüen el cateo a su santa voluntad; naturalmente como se dice que a su voluntad, pues la puede inventar y allí podrán ir a llevar a atestiguar a los hombres más honrados que tenemos en la actualidad, a los señores Carranza y Obregón, y si no, no abrirá las puertas para que registren su casa; en el proyecto del Primer Jefe dice muy claro: en el caso que el poder Judicial tiene derecho para embargar; en el caso del poder administrativo, tiene 16 horas al día para ponerlo a la disposición de la autoridad competente. Luego tenemos el ramo de inmigración que también no irá a tener derecho, de manera que debíamos principiar entonces por decirle a la nación qué ramos son los que no debe de aceptar, si debe de suprimirse a dos poderes o a uno o nos concretamos a desconfiar de todos o a confiar de todos. Resulta, finalmente, que dice aquí muy claro que la sanidad tendrá derecho de hacer inspecciones: resulta entonces que las mismas trabas tendrá la inspección de sanidad cada vez que se presente: ir a buscar dos testigos a gusto de los vecinos, para que éstos puedan permitir que la sanidad pase a inspeccionar su casa. Les sería casi inoportuno leer a ustedes las facultades que da a cada uno de los poderes el proyecto

del Primer Jefe y repetirles las trabas que pone el proyecto de la comisión de Constitución, donde da arbitrio al dueño de la casa para nombrar dos vecinos a su gusto.²⁸

Durante la misma sesión, unos instantes antes, el general Nafarrate tuvo otra participación, en la que si bien no tiene una relación directa con la discusión del artículo 16 del proyecto de Constitución, apela a que debe existir tolerancia por parte de los ciudadanos constituyentes, que el objetivo de formar parte de ese alto cuerpo es el de confrontar ideas para llegar a producir un texto jurídico de alta calidad, por lo cual invita a todos los diputados a que sean abiertos a ideas contrarias y abonen en las discusiones que se presenten.

Posterior a la participación de Emiliano P. Nafarrate, su colega por Tamaulipas Zeferino Fajardo también pidió la voz para expresar su opinión referente al dictamen presentado por la Comisión del ya citado artículo 16:

Tanto en el artículo que propone el proyecto del C. Primer Jefe, como en la reproducción que del mismo artículo hace la honorable comisión, se expresa que para proceder, es decir, para que un juez pueda dar una orden de aprehensión, se necesita que antes haya acusación. Como en nuestras costumbres anteriores a esta ley que estamos formando, había existido la costumbre de que no fuera necesaria la acusación para que se pudiera proceder criminalmente contra una persona, yo desearía que la comisión tuviera la bondad de expresar si de aquí en adelante será necesario, será forzoso que sólo la orden de aprehensión pueda darse cuando medie acusación, es decir, que si yo, por ejemplo, me presento delante de un juez diciéndole: Ayer o antes de ayer robaron o mataron a fulano de tal, el juez me exige que yo le presente acusación, aunque yo desde luego no podría hacerme solidario de una acusación en toda forma, puesto que no me incumba a mí, únicamente había tenido noticia de aquello y solamente en cumplimiento de un deber le daba parte del hecho, pero no que me consta personalmente. Yo entiendo que la comisión observó que, según el artículo 22 del proyecto del Primer Jefe, allí hay la Institución del

²⁸ *Ibid.*, pp. 626-627.

Ministerio Público, pero como todavía este artículo está por discutirse, no es una cosa que esté aprobada y la institución del ministerio público en toda la república; yo desearía que sobre este punto la comisión tuviese la bondad de hacer alguna explicación, y además sobre esto otro: Al hablar del cateo dice que éste se practicará en presencia de dos testigos, que nombrará el dueño de la casa. Como puede suceder con frecuencia, que el dueño de la casa no esté presente o que no se preste, como sucederá casi siempre, a nombrar testigos que presencien el atentado, que así considerará él, y por tanto no presentará su ayuda, no dirá qué personas nombra como testigos para que presencien el acto, y entonces la autoridad que practique la diligencia se verá embarazada sobre este punto, porque no sabrá si solamente con la anuencia del dueño de la casa, es decir, con el nombramiento de dos testigos que éste designe, se puede practicar el cateo, o si puede él nombrar otros. Hay la costumbre, por ley está también autorizado, de que el juez tenga su secretario y lleve dos testigos que hagan fe con él; pero como aquí se expresa que el dueño nombre los dos testigos, desearía que la comisión explicara: Cuando el dueño de la casa no esté presente o no los quiere nombrar, ¿la autoridad cateadora podría hacer la designación y qué validez tendría el acto en ese caso?²⁹

La participación de Zeferino Fajardo se ciñe a pedir que se esclarezcan un par de cuestiones, la primera respecto a la exigencia de tener que existir una acusación formal ante autoridad competente para que ésta otorgue una orden de aprehensión y, la segunda, para el caso de tener que nombrar dos testigos para los cateos, solicitando se especifique qué criterio debería de aplicar la autoridad ejecutora para el caso concreto en que no se encuentre el dueño del domicilio o bien éste se niegue a nombrar a las dos personas que actuarán como testigos.

CONCLUSIÓN

El camino para la aprobación del artículo 16 constitucional fue largo, en el trayecto se enfrentaron duros debates que cuestionaban tanto la propuesta enviada por el Primer Jefe, como las observaciones y propuestas

²⁹ *Ibid.*, pp. 631-632.

que realizaba la comisión. Tan es así que tuvieron que realizarse tres dictámenes hasta llegar a un consenso entre las partes para que dicho artículo fuera aprobado.

El 23 de diciembre de 1916 se presenta el primer dictamen de la comisión y en esa misma fecha se concede permiso a ésta para que retire el dictamen y se presente uno nuevo. Un segundo dictamen es presentado el 27 del mismo mes, en el que se modifica la palabra “aprehendido” por “arrestado”; mantienen la facultad de la autoridad administrativa para realizar aprehensiones en casos urgentes, precisando que se refiere únicamente a la primera autoridad municipal del lugar; y por último, reconoce la inviolabilidad del domicilio, dejando a salvo la facultad de la autoridad judicial para realizar cateos cumpliendo los requisitos señalados. El 2 de enero de 1917 es sometido a discusión el dictamen y al momento de someterlo a votación es rechazado con 68 votos y 56 por la afirmativa, lo que ocasionó que la comisión redactara un tercer dictamen.

Al tercer dictamen de la comisión se le da lectura el 11 de enero de 1917, el cual señala que para la reelaboración del artículo 16 constitucional se citó a los abogados que formaran parte del Constituyente, con el objetivo de escuchar sus opiniones y comentarios, la conclusión de dichos trabajos fue que se debería de adoptar como encabezado el texto del artículo 15 que figura en la Constitución de 1857. Además se faculta a la autoridad administrativa para decretar aprehensiones, en casos urgentes, tratándose de delitos que se persiguen de oficio y por falta de autoridad judicial en el lugar. Así, el Constituyente en sesión del 13 del mismo mes y año aprueba el texto propuesto por la Comisión con 147 votos contra 12 por la negativa. El texto constitucional quedó de la siguiente manera:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones si no en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención sino por la autoridad judicial sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén

apoyadas aquéllas por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persigan de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose en el acto de concluir, una acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de Policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas para las cateos.³⁰

PARTICIPACIÓN DE ZEFERINO FAJARDO EN CONTRA DEL DICTAMEN SOBRE EL ARTÍCULO 49, REFERENTE A LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES

Referencias históricas del artículo 49 constitucional

El actual artículo 49 de la Constitución Política de nuestro país establece el principio de la división de poderes o separación de poderes. Establece con toda claridad que el “Supremo Poder de la Federación”,

³⁰ *Ibid.*, p. 261.

para su ejercicio, se dividirá en tres órganos distintos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Los antecedentes los podemos dividir en dos categorías, por una parte los ordenamientos internacionales que establecieron las bases del principio, y por otro lado, la orden constitucional nacional y su evolución.

En lo relativo a los antecedentes de carácter internacional son dos los principales referentes en el tema. La Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 de manera implícita y de acuerdo con un principio mecanicista de “frenos y contrapesos” (*checks and balances*) busca evitar la concentración del poder y controlar su ejercicio.³¹ El otro gran precursor del principio fue la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, de Francia, que en su artículo 16 estableció: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes, carece de Constitución”.

Constitucionalmente, son múltiples los antecedentes que consagran el principio de la división de poderes, por lo que sólo se hará una breve referencia a los que se consideran los más relevantes. El antecedente más remoto lo encontramos en la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, que en sus artículos 15 a 17 recogía el principio en estudio, delegando la facultad legislativa en las Cortes con el Rey, la función Ejecutiva en el Rey de España y la potestad judicial en los tribunales correspondientes. La Constitución de Apatzingán en sus artículos 11 y 12 precisaban: “Art. 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Art. 12. Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación”,³² ambos preceptos haciendo una clara referencia a la separación de los poderes estatales.

Otro antecedente relevante es el artículo 6o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, que basado en el modelo constitucional estadounidense contemplaba el principio con la si-

³¹ Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 216.

³² Constitución de Apatzingán de 1814, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

guiente fórmula: “Art. 6° Se divide el Supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial”.³³ La Constitución del 5 de febrero de 1857 mantuvo el principio de la división de poderes en su fórmula tradicional, regulándolo en el artículo 50: “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.³⁴

Reconocer que el principio de la división de poderes, como se puede apreciar, data de una larga tradición constitucional mexicana, y que forma parte del constitucionalismo moderno. Asimismo es un principio que no ha permanecido inmóvil y, por el contrario, se ha ido adaptando a los cambios sociales y políticos del entorno nacional.

Propuesta presentada por Venustiano Carranza

En el Proyecto de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Primer Jefe Venustiano Carranza, quedó de manifiesto que el nuevo texto constitucional otorgaba un mayor peso al Poder Ejecutivo. Debido a la gran importancia que reviste el principio de la división de poderes, se recupera el discurso dado por Venustiano Carranza en la sesión inaugural celebrada la tarde del 1o. de diciembre de 1916 y en el que se refiere al funcionamiento del principio de la siguiente manera:

Tampoco ha tenido cumplimiento y, por lo tanto, valor positivo apreciable, el otro principio fundamental claramente establecido por la Constitución de 1857, relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes han estado ejercidos por una sola persona habiéndose llegado hasta el grado de manifestar, por una serie de hechos constantemente repetidos, el desprecio a la ley suprema, dándose sin el menor obstáculo al jefe del poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose

³³ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824.

³⁴ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857.

reducido a esto la función del poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades y aprobar después lo ejecutado por virtud de ellas, sin que haya llegado a presentarse el caso, ya no de que reprobase, sino al menos de que hiciese observación alguna.³⁵

Párrafos más adelante en su discurso el Primer Jefe retoma el tema del principio de la división de poderes, señalando el objetivo de dicho principio, su importancia y la necesidad de realizar un trabajo conjunto entre los tres poderes, lo expresa de la siguiente forma:

La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé, a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la república.³⁶

Del proyecto original presentado por Venustiano Carranza no presentaba una gran diferencia con respecto a su antecedente inmediato, pero dejaba abierta la puerta para algunas excepciones al principio general de la división de poderes al señalar: “Artículo 49. El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos 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”.

De esta manera, la Constitución mexicana entraba en sintonía con una tendencia común entre los países latinoamericanos, seguramente copiada —como tantas otras cosas— de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 y de las ideas de Madison, Jay y Hamilton expuestas

³⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, op. cit., p. 261.

³⁶ *Ibid.*, p. 267.

en *El Federalista*: la de relativizar el principio de la división de poderes debido al predominio del Poder Ejecutivo.³⁷

Dictamen y discusión del principio de división de poderes

El 16 de enero de 1917 se lleva a cabo la 45a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, en la cual se da lectura al dictamen elaborado por la Comisión referente al contenido del artículo 49 de la propuesta de proyecto de Constitución:

Ciudadanos diputados:

La 2a. Comisión de Constitución había dejado pendiente de presentar el dictamen sobre el artículo 49 del proyecto, por hacer dicho artículo referencia al 29, y ser notorio que primero debería estar aprobado éste para conocer todo el alcance del citado artículo 49. Como ahora ya está aprobado el segundo, la Comisión pasa a dictaminar sobre el referido artículo 49.

Trata éste de la división de los poderes, siguiendo la teoría de que el ejercicio de la soberanía lo hace el pueblo por tres poderes que son iguales entre sí, como órganos de una misma soberanía: la del pueblo.

No obstante la consideración de carecer el poder judicial de fuerza interna propia para determinarse y no representar a la opinión, sino estar obligado a obrar, en un caso dado, aun contra la opinión y solamente conforme a la ley, la Comisión acepta la teoría de los tres poderes, por ser tradicional en nuestro derecho público y no envolver ninguna dificultad práctica, teniendo, por el contrario la grandísima ventaja de que, dando al Departamento Judicial el carácter de Poder, se realza más su dignidad y parece reafirmarse su independencia.

Esta teoría de los tres poderes es esencial en nuestro sistema político; es el pivote en que descansan nuestras instituciones, desde el punto de vista meramente constitucional.

Las mismas razones por todos conocidas, que desde hace siglos se han dado para la división de dichos poderes, implican la prohibición más absoluta de la reunión, en una sola persona, de dos de ellos. La con-

³⁷ Marcos Kaplan, *El estado latinoamericano*, México, UNAM-III, 1996, p. 64.

veniencia de la deliberación, discusión y representación de las diversas tendencias de la opinión de un país en la elaboración de sus leyes, circunstancias aquéllas que suponen una colectividad que ejerce el Poder Legislativo, forzosamente impone la prohibición de que dicho Poder resida en un solo individuo.

Las dos últimas reglas tienen una excepción y son el conjunto de casos de que habla el artículo 29, porque en ellos puede otorgarse al Ejecutivo la facultad de expedir algún decreto para el establecimiento de una penalidad especial, o bien para el de tribunales también especiales y procedimientos propios para la situación anormal a que dicho artículo se refiere; también en este caso el artículo 29 puede suceder que los tribunales especiales referidos se constituyan para la muy expedita y rápida aplicación de la ley, por autoridades auxiliares del Poder Ejecutivo. Y en todos estos casos vienen, por la fuerza de las circunstancias, a reunirse en el personal de un poder dos de ellos, si bien esto sucede bajo la reglamentación estricta del artículo 29, la vigilancia de la Comisión Permanente, y por un tiempo limitado. Pero la simple posibilidad de que suceda, es bastante para ameritar la excepción al principio general que antes se establecía.

Por lo expuesto, la Comisión propone a la honorable Asamblea la aprobación del artículo 49, en los siguientes términos:

TITULO TERCERO

De la división de poderes

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos 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.

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 16 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narváez.- Hilario Medina.- Heriberto Jara.- Arturo Méndez.³⁸

³⁸ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, pp. 343-344.

De lo anterior, se aprecia que la postura presentada por la Comisión es la misma que la presentada en el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, incluso al contemplar los casos de excepción para el principio de división de poderes contemplados en el artículo 29 del mismo texto constitucional.

La discusión del dictamen se llevó a cabo durante la sesión celebrada al día siguiente. Entre los participantes en los debates, el constituyente por Tamaulipas Zeferino Fajardo pide la palabra para expresar su opinión en contra del dictamen presentado, su principal postura es la de oponerse a que las facultades legislativas se concentren en una sola persona, como lo es el Ejecutivo, aun cuando este supuesto solamente se perfeccione en la hipótesis establecida en el artículo 29, que establece la suspensión de garantías. La participación del constituyente tamaulipeco es la siguiente:

El C. Fajardo: Señores diputados: No voy a hacer un discurso, porque ya tengo demostrado que no puedo hacerlo; sólo quiero llamar la atención de ustedes sobre la parte final del artículo 49 que presenta la Comisión. El dictamen de la Comisión establece la división de poderes, y en la segunda parte del artículo 49 dice:

“No podrán reunirse dos o más de estos 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.”

Considero que hay una contradicción entre los que afirman la Comisión, respecto a que no se pueden depositar o reunir más de dos poderes en una sola persona o en un solo individuo o corporación, después de afirmar que el Legislativo puede reunirse o puede depositarse en el Ejecutivo cuando concurren las circunstancias especificadas en el artículo 29. Haciendo un pequeño estudio comparativo entre la Constitución de 1857 y la nueva Constitución que se desea en el proyecto del Primer Jefe, acerca de las facultades tanto del poder Ejecutivo como el Congreso, se viene en conocimiento de que, según la Constitución de 1857, el Poder Ejecutivo no tenía mayores facultades, y, por no tenerlas, siempre se las abrogaba y establecía de este modo la dictadura.

Ahora bien, conforme al proyecto presentado por el ciudadano Primer Jefe, tenemos estas diferencias: Que el congreso solamente puede estar reunido una sola vez al año y sólo por cuatro meses: que la Comisión Permanente, según el sentir general de la Asamblea, aunque no recuerdo si está ya aprobado el artículo correspondiente, no podrá reunir extraordinariamente al Congreso, y el mismo presidente gozará de un veto efectivo en la formación de las leyes. Además según el artículo 29, en caso de invasión o perturbación grave del orden público, el Ejecutivo podrá, con anuencia del consejo de ministros, suspender las garantías individuales, que pueden suspenderse hasta aquella que asegura la vida del hombre, garantía que no estaba suspendida según la Constitución de 57. He hecho notar esto para establecer que no es admisible que el Poder Legislativo pueda reunirse alguna ocasión en el Poder Ejecutivo, no obstante las circunstancias extraordinarias a que se refiere el artículo 29. El artículo 29 dice que:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocaría sin demora al Congreso para que las acuerde.

Yo creo, señores diputados, que el Congreso, es decir, los miembros del Congreso, no traen a éste la facultad de poder delegar su mandato, es decir, la de poder entregar sus funciones al Poder Ejecutivo, cualesquiera que sean las circunstancias que se presenten.

Podrán permitir al Ejecutivo ciertas libertades, podrán darle facultades extraordinarias, pero no se puede admitir, constitucionalmente

hablando, que el Ejecutivo pueda asumir los dos poderes, y bien sabido es que hay división entre los poderes; es decir, que hay un Poder que sanciona cuando legisla y que hay un Poder que ejecuta.

Si pudiéramos concebir que el Poder Legislativo y el Ejecutivo estuvieran en una sola persona, sería tanto sancionar en la Constitución la dictadura, y eso no ha estado en la mente de ninguno de nosotros, al menos, yo lo creo, y por eso he venido a hacer uso de la palabra, precisamente para decir de una manera clara, que yo no estoy conforme, que yo votaré en contra del artículo 49, por establecer que el Poder Legislativo pueda depositarse en el Ejecutivo, aun en los casos extraordinarios del artículo 29, si el Poder Ejecutivo, conforme al proyecto de Constitución presentado por el ciudadano Primer jefe tiene ya todo el poder suficiente para poder hacer efectivas sus funciones para ser fuerte, para no estar obstruido por el Legislativo, no veo la necesidad de que se diga en el artículo 49 que el Poder Legislativo podrá reunirse en un momento dado en manos del Ejecutivo. El Ejecutivo tiene facultades extraordinarias, puede tenerlas conforme al artículo 29, y más aún de las que establece la Constitución del 57, puesto que podrá suspender todas las garantías que la Constitución otorga al hombre, al ciudadano, inclusive aquella que asegura la vida, conforme al mismo proyecto. El Poder Ejecutivo tiene acción efectiva en la formación de las leyes, puesto que solamente con la aprobación de las dos terceras partes de los diputados y senadores presentes, podrá tener efecto una ley y podrá hacerse que se publique. Además, el Congreso no estará obstruyendo al Ejecutivo, porque sólo una vez al año podrá estar funcionando: la Comisión Permanente no convocará al Congreso a sesiones extraordinarias, no le suscitará ningunas dificultades; y no veo el motivo, no veo la razón suficiente, la necesidad de que el Ejecutivo disfrute todavía de mayores facultades, de que tenga un poder más omnímodo.

En nuestros anales constitucionales hay el precedente de que el mejor presidente que ha tenido la República, según el doctor señor licenciado Macías, y que fue el señor Juárez, hemos oído por boca del mismo letrado, que el señor Juárez siempre gozó de facultades extraordinarias; que nunca se atuvo a la Constitución de 1857 y que él consideró que el Ejecutivo débil, frente a un Legislativo, no era posible que gobernara constitucionalmente y, en consecuencia, estuvo siempre investido de facultades extraordinarias, estuvo investido de ellas y, puede decirse, que desde

1860 hasta 1867, el presidente Juárez estuvo investido de facultades extraordinarias, que el Congreso no le puso otra limitación que la de salvar la integridad y la independencia nacionales, salvar el Gobierno republicano establecido por la Constitución y los principios de las leyes de Reforma. Con eso cumplió el presidente benemérito. ¿Pero nosotros creemos que pueda haber en el país muchos presidentes como él? ¿Creemos que siempre el Ejecutivo estará en manos de una persona que haga uso de sus facultades extraordinarias? ¿Creemos que cuando esté en sus manos el Poder Ejecutivo no abuse? Y, sobre todo, ¿Es admisible, es racional que los diputados crean que el pueblo no sólo les da poder para legislar, sino también para poder delegar su mandato? ¿Es delegable el mandato de diputados? ¿Se puede entregar a otra persona? En mi concepto, creo que no habrá un caso posible; estoy conforme en que el presidente, con arreglo a la parte segunda, tenga las facultades extraordinarias que allí se le conceden: pero que allí a que se le delegue el poder de legislar, de ninguna manera lo admito; en consecuencia, yo desearía que vuestra soberanía contestara sobre este punto, del mismo modo que los legisladores de Massachusetts lo hicieron cuando votaron la Constitución de aquel Estado. Ellos dijeron: queremos la división de poderes porque queremos que en Massachusetts gobierne la ley y no los hombres.

—El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Machorro y Narváez.

—El C. Machorro y Narváez: Señores diputados: El señor diputado Fajardo, que pensó venir a atacar el artículo 49, ha venido a atacar, en realidad, el artículo 29 ya aprobado, así como lo relativo al artículo 73 y otros ya aprobados, relativos a la formación de las leyes. Él ha venido a atacar la formación de las leyes de la manera como está establecida ya por vuestra soberanía. Ha venido a atacar el artículo 29 que se aprobó ayer y el artículo 49 no es sino una consecuencia lógica del artículo 29. Por eso dice en él:

“No podrán reunirse dos o más de estos 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.”

Lo único que se hace así, es salvar aquí la excepción que ha aprobado en el artículo 29. Por ese motivo no presentamos el dictamen del artículo 49 sino hasta que estuvieron aprobados los que le sirven de antecedentes.

Ahora veamos si en el caso del artículo 29, ya aprobado, puede presentarse el caso de que se reúnan en una sola persona dos poderes. Dice el artículo 29, que el presidente, de acuerdo “con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinando las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación”. Y muy bien pudiera ser que las prevenciones generales a que el artículo leído se refiere, tuvieran algún aspecto de disposiciones legislativas y para que, en ese caso, no se alegara que las disposiciones que diera el presidente eran nulas porque no estaba autorizado a darlas y no le correspondían, por ser atribuciones del Poder Legislativo, se hace la salvedad que en ese caso sí podrá él también dictar disposiciones generales con carácter legislativo.

Pudiera ser también que en la suspensión de garantías viniera también la de ser juzgado por los tribunales comunes y no especiales, por ejemplo, si se dejara que ciertas autoridades y muchas veces los jefes de armas, sean los que juzguen a los reos por determinados delitos; suponamos a los salteadores, a los que atacan las vías ferrocarrileras; que los jefes de armas, al aprehender a un reo de un delito de éstos, formen un juicio sumario y ejecuten la sentencia correspondiente. En este caso, es un tribunal especial el que juzga y no en Tribunal Común; y como además, el Presidente podrá disponer que ese tribunal esté formado por dependientes del mismo, por las autoridades administrativas o militares, resulta entonces que se reúnen en una sola persona dos poderes, el ejecutivo y el judicial, porque una dependencia del Ejecutivo ejerce funciones de Poder Judicial juzgando a los reos cuyas garantías estén en suspendo. Por este motivo parece que, en efecto, el artículo 29 establece realmente la reunión de dos poderes en una persona, para ciertos casos limitadísimos. Pero de todas maneras, sea como fuera, el artículo 49 no es sino una consecuencia del 29: pone a salvo, para no ser ilógico, lo ya aprobado por el Congreso. Si no se pone esta parte, que diga: “Conforme a lo dispuesto por el artículo 29”, siempre tendrá el Ejecutivo las facultades que ya se le concedieron en ese último. El artículo 49 no conoce facultades nuevas, no hace sino poner a salvo, como he repetido, lo dispuesto por el 29; de suerte es que me parece que no hay ningún inconveniente en aceptar el artículo tal como está en el proyecto. Las observaciones del señor Fajardo

no tienen ya, realmente, fundamento; pudieron ser oportunas al discutir el artículo 29; ahora no; está ya aprobado el sistema de unión de poderes desde ayer o antier. (Voces: ¡A votar! ¡A votar!)

—El C. Fajardo: Yo no he atacado el artículo 29, no obstante haber votado en contra de ese artículo. No fui a atacar un artículo, sino solamente a hacer notar que, en la parte final del artículo 49, la Comisión establece que el Poder Legislativo puede depositarse en el Ejecutivo; según el artículo 29, en los casos de ese artículo...

—El C. De la Barrera, interrumpiendo: Una aclaración: para ilustrar un poco el criterio del señor Fajardo, me voy a permitir decirle qué facultades señala el artículo 49; son viables; el caso lo vemos con don Venustiano Carranza. El Poder Ejecutivo había desaparecido, porque asesinaron al presidente Madero; pero, de hecho, don Venustiano Carranza, siendo gobernador de Coahuila, asumió los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que habían desaparecido; en este momento asumió los tres poderes.

—Un C. secretario: La Presidencia, por conducto de la Secretaría, interroga a la Asamblea si se considera suficientemente discutido el asunto. (Voces: ¡Sí! ¡Sí!) Los que estén por la afirmativa se servirán poner de pie. Está suficientemente discutido y se reserva para votarlo en unión de algún otro artículo.

De la participación de Zeferino Fajardo se advierte su total oposición a la propuesta presentada por la Comisión, concede y entiende que el Ejecutivo puede y debe tener ciertas facultades extraordinarias para casos muy específicos, como lo son los contemplados dentro del artículo 29 del máximo ordenamiento. En lo que no está de acuerdo y no comparte la postura presentada por la Comisión es en lo referente a que en una sola persona se reúnan dos o más poderes, para el caso concreto que, en el Ejecutivo se deleguen funciones legislativas, aunque éstas sólo se den en los casos señalados por el artículo 29. Además considera que dentro de las atribuciones de los diputados no está delegar su función en favor de cualquier otra autoridad.

A modo de conclusión del principio de división de poderes

Con la participación de Zeferino Fajardo se cerró la discusión del artículo 49 de la Constitución y se procedió a su votación durante la celebración de la misma sesión, quedando aprobado en los términos presentados por la Comisión con un total de 143 votos por la afirmativa, 13 votos por la negativa. Zeferino fajardo mantuvo su postura en contra, apoyado por el tamaulipeco Fortunato de Leija.

En la actualidad, el artículo ha sufrido únicamente dos reformas, la primera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de agosto de 1938 y en el cual la reforma precisa que: “En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”, haciendo referencia a lo establecido en el artículo 29 del mismo ordenamiento. La segunda reforma se publica el 28 de marzo de 1951, en la cual se agrega un segundo supuesto de excepción para el principio de división de poderes y es el que se contempla en el artículo 131 otorgando facultades extraordinarias para legislar en los casos urgentes en materia de tarifas de exportación e importación, así como para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o cualquier otro propósito en beneficio del país.

De lo anterior, se puede apreciar que a 100 años de la aprobación de nuestro máximo ordenamiento nacional, el principio de la división de poderes se mantiene intacto, principio que ha sido fundamental para la consolidación y el establecimiento de las facultades de los tres poderes del Estado mexicano.

PARTICIPACIÓN DE ZEFERINO FAJARDO ANTE LA DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES

Antecedentes previos a la Constitución de 1917

El artículo 124 de nuestra Constitución Política publicada el 5 de febrero de 1917 establece como uno de los elementos esenciales del

sistema federalizado el referente a la división de las competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. El mencionado artículo encuentra su antecedente más remoto en el Acta Constitutiva y de Reformas, aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, en sus artículos 20 y 21 ordenó:³⁹

Art. 20. Sobre los objetos sometidos al poder de la Unión, ningún Estado tiene otros derechos que los espresamente fijados en la Constitucion, ni otro medio legítimo de intervencion en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece. Art. 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitucion, y se limitan solo al ejercicio de las facultades espresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de espresa restriccion.

Posteriormente, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido por el presidente sustituto Ignacio Comonfort en el Palacio Nacional de México, el 15 de mayo de 1856, en su numeral 81 dispuso: “Art. 81. Todas las facultades que por este Estatuto no se señala espresamente á los gobiernos de los Estados y Territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al art. 3.º del plan de Ayutla, reformado en Acapulco”.

Por último, la Constitución sancionada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857, en su precepto número 117 prescribió exactamente el texto constitucional que se promulgó el 5 de febrero de 1917 en el artículo 124, y el cual señalaba: “Art. 117. Las facultades que no están espresamente concedidas por esta Constitucion á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados”.

Después de conocer el marco histórico del artículo 124, queda claro que la intención del Constituyente fue en todo momento el dejar claramente establecidas las facultades, atribuciones y alcances que nuestro máximo ordenamiento otorgaba de manera expresa a la Fede-

³⁹ Acta Constitutiva y de Reformas, aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>

ración, para que a través de sus servidores públicos pudieran realizar para cumplir con los fines y objetivos establecidos para el Estado mexicano. El maestro constitucionalista Felipe Tena Ramírez⁴⁰ expone:

Nuestra Constitución se colocó en el supuesto de que la Federación mexicana nació de un pacto entre estados preexistentes, que delegaban ciertas facultades en el poder central y se reservaban las restantes, por lo que adoptó el sistema norteamericano en el artículo 124; dicho sistema lo vemos claramente expuesto en la Constitución de los Estados Unidos de América, suscrita por la Convención Federal el día 17 de septiembre de 1787, en el histórico edificio llamado *Independence Hall*, en Philadelphia, Pennsylvania, misma que desde esa fecha ha tenido únicamente veintiséis enmiendas, las diez primeras o Declaración de Derechos fueron aprobadas en 1791 y precisamente la décima dice: “Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos (la Unión) ni prohíbe a los Estados, quedan reservados a los Estados o al pueblo.

Así se advierte que nuestro artículo en estudio, al igual que otros muchos aspectos de nuestra Carta Magna, tiene una influencia de la Constitución estadounidense, amparada en la adopción del federalismo en el que el conjunto de estados que integran la federación delegan algunas libertades o poderes a un poder superior, y que conservan cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen de manera exclusiva.

Propuesta enviada por el Primer Jefe

La propuesta original enviada por Venustiano Carranza, referente a la distribución de atribuciones y facultades entre las autoridades federales y las estatales, se encontraba contemplada en el artículo 123,⁴¹ que

⁴⁰ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2013, p. 121.

⁴¹ Néstor de Buen, de manera magistral, nos explica el surgimiento del actual artículo 123 de nuestra Constitución Política y lo que motivó a que el artículo presentado por el Primer Jefe, que habla de la distribución de competencias, se tuviera que recorrer al numeral 124 al momento de ser publicada. Así, el autor señalaba:

formaba parte del Título 6o. que hablaba sobre las Prevenciones Generales y que además contemplaba los artículos 123 a 130. Quedó de la siguiente manera el artículo en mención: “Artículo 123. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados”.

Como se hizo mención en el apartado anterior, el artículo presentado en el proyecto de reforma a la Constitución de 1857 es exactamente el mismo que se encontraba contemplado en el texto fundamental de 1857 en su artículo 117, buscando preservar el federalismo y una distribución de competencias de acuerdo a la capacidad de cada una de las autoridades responsables.

Dictamen y posicionamiento de Zeferino Fajardo

Durante la 54a. sesión ordinaria, realizada el día 21 de enero de 1917, la comisión presenta el dictamen de los artículos 123, 124, 125, 126,

El Nacimiento del 123 es una especie de milagro político. Carranza no tenía ninguna intención social. Unos meses antes, el 1º de agosto de 1916 había puesto en vigor el famoso Decreto que estableció la pena de muerte para los huelguistas, y tuvo procesado y condenado a muerte aunque después le conmutó la pena por la más cómoda de cadena perpetua, a Ernesto Velasco, líder del entonces fundado Sindicato Nacional de Trabajadores Electricistas (SNTE) que había encabezado la huelga.

En su discurso inaugural en el Constituyente el 1º de diciembre de 1916, Carranza puso de manifiesto que su intención reformadora tenía como objetivo principal colocar en situación de privilegio al Poder Ejecutivo por encima del Legislativo y el Judicial.

Por supuesto que lo logró y a los jacobinos que encabezaba Francisco J. Múgica, antiguo miembro de su Estado Mayor, les permitió jugar con el proyecto y después, bajo el control de José Natividad Macías, uno de sus representantes en el Congreso, redactar el 123.

Fue un acontecimiento mundial. Nunca antes se habían llevado a la Constitución los derechos de los trabajadores.

Lo curioso es que Carranza, al promulgar la Constitución el 5 de febrero de 1917, regaló a los trabajadores el texto tutelar y formidable del 123 aunque en México no hubiera casi trabajadores. Pero a cambio de ello obtuvo el pleno apoyo de los jacobinos para sus intenciones de hegemonía ejecutiva.

El 123 ha vivido desde entonces una vida intensa.

Véase Néstor de Buen, *La decadencia del derecho del trabajo*, México, Porrúa, 2001, pp. 6-11.

127, 128, 131 y 132, que forman el título 6o. sobre Prevenciones Generales; el 133, que hace el título 7o. sobre Reformas a la Constitución, y el 134 que es el único del título 8o. sobre la Inviolabilidad de la Constitución. En dicho dictamen, al no existir ninguna modificación al texto presentado en el proyecto de reforma, no se hace alusión al artículo en estudio, lo que motivó que su discusión se postergara hasta el día 25 del mismo mes y año. Durante el desarrollo de la sesión, Zeferino Fajardo pide hacer uso de la voz expresando su inconformidad acerca de la redacción final del artículo 123, expresando:

He pedido la palabra para proponer a la Comisión una adición al artículo 123. El artículo 123, que correspondía al 117 de la Constitución de 1857, fue propuesto por la Comisión de Constitución, en aquella ocasión, en esta forma: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados y al pueblo, respectivamente.”

El constituyente Ruiz, en la sesión relativa, opinó que la expresión de que las facultades que no estuvieran reservadas expresamente a los poderes federales se entienden reservadas a los estados y al pueblo, respectivamente, debía modificarse, diciéndose simplemente, como quedó en la Constitución de 57, que las facultades que no estuvieran reservadas a los poderes federales se entendían reservadas a los Estados, porque ya se había dicho en el artículo anterior, 41 ó 49, si mal no recuerdo, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes federales y del Estado: En consecuencia, no había necesidad que se expresara que al pueblo le están reservados ciertos derechos; yo no opino de la misma manera, y como el artículo 123 está tomado de un artículo de la Constitución, las facultades de los poderes federales que no estén expresas se entenderán reservadas a los Estados o al pueblo; yo deseo que se haga esta adición por estas razones: Yo entiendo que el pueblo mexicano no abdicó totalmente su soberanía en los poderes federales o en los de los Estados, sino que se reserva ciertos derechos, a los cuales jamás ha renunciado, ni podrá renunciar esos derechos; derechos que podrán estar, como lo están, consignados en la Constitución; y por consiguiente, debe entenderse que quedan en el pueblo, para que el pueblo, cuando desee hacer uso de los derechos, lo haga, y no se entienda que éste los entrega al Poder federal o al de los Estados. Además, hay otras ra-

zonas: Nuestra Constitución, como Constitución escrita es una Constitución de poderes expresos; así es que los poderes que no estén expresados, es decir, que no estén escritos en esta Constitución a favor de los poderes de la Unión o de los Estados, se entiende que es el pueblo quien los reúne; por consiguiente, de ninguna manera puede decirse que toda la soberanía del pueblo se ha delegado en los poderes de la Unión, sino que el pueblo tiene ciertos derechos a los cuales no ha renunciado; por vía de ilustración voy a citar un ejemplo para explicar mis ideas: Aquí, el congreso actual, no podrá olvidar este hecho: en 1917, si mal no recuerdo, el ministro de relaciones Mister Root hizo un viaje especial a México con este objeto: De que el gobierno mexicano le arrendara a Estados Unidos o le prestara la bahía de la Magdalena: No recuerdo en qué forma se hizo, pero el gobierno consistió en eso indebidamente; pero con la condición de que a su vez, el Gobierno mexicano tuviera el derecho de reciprocidad. Pues bien; el tratado celebrado entre el gobierno mexicano y el americano fue sometido a la aprobación del Senado de los Estados Unidos, y éste dijo que no concedía a México el derecho de reciprocidad, es decir, que México, en alguna ocasión, pudiera usarse algún puerto a alguna base carbonera en aquel país. Los Estados Unidos nos dieron una elección que no hemos aprendido. Nuestra actual Constitución consigna otra vez el precepto en la misma forma, es decir: Se sanciona que los poderes de la Unión o de los Estados pueden enajenar el territorio nacional, prestarlo o hacer que de alguna manera una potencia extranjera tenga que intervenir en nuestra patria. Voy a citar otro hecho para aclarar mejor mis ideas: No podrá olvidarse por nosotros que el traidor Santa Ana enajenó una parte de nuestro territorio; que La Mesilla fue cedida por Santa Ana, y que la única razón que tuvo aquel traidor para ejecutar ese acto fue decir que si México no la hubiera vendido a los Estados Unidos éstos la habrían tomado de todos modos. ¿Y creen ustedes que hay algún mexicano en esta Asamblea que considere que aquel traidor tenía derecho para ceder una parte del territorio nacional sin consultar previamente con el pueblo? El pueblo no le había concedido jamás a aquel hombre el poder suficiente para enajenar una parte del territorio. Nosotros no reclamamos nada en estos momentos, porque son hechos consumados sobre los cuales el pasado ha puesto su velo; pero es necesario prepararnos contra el porvenir; es necesario que el país, que el pueblo, no delegue completamente todas sus facultades, todos sus derechos, sino que retenga

aquellos que se requieren para hacer que los poderes federales y los de los Estados se mantengan dentro de ciertos límites, de los cuales no pueden salir jamás. Así es que, de aquí en adelante, el Gobierno mexicano no tendrá derecho para vender la isla del Carmen, la isla de Lobos, ceder la isla de Clipperton o cualquiera otra que corresponda al territorio nacional. Esos derechos, tal y como se dice en los Estados Unidos, sólo están reservados al pueblo; él es el único que podrá disponer de ellos; mientras el pueblo no diga una sola palabra sobre este particular, el gobierno no puede entender que él ha cedido esos derechos; así es que ruego a la honorable segunda Comisión, que tomando en cuenta lo que acabo de indicar en la parte que se refiere a las facultades concedidas a los poderes federales, proponga que se diga también que lo que no está expresamente consignado en los artículos relativos se entiende reservado al pueblo. (Aplausos.)

—El C. Machorro y Narváez: Es inoportuna la observación del señor Fajardo, porque nuestra Constitución y nuestro sistema, como en todos los pueblos que existen actualmente, el pueblo no es un órgano constitucional, y el pueblo, repito, no es un órgano de esta naturaleza; de tal suerte que lo que no está expreso en esta constitución se entiende reservado al pueblo como órgano, porque no lo ha sido, establecer el precepto escrito sería imitar a la Constitución francesa de 93, elevando al pueblo a la categoría de órgano constitucional; pero eso es cambiar el sistema de Gobierno presidencial para seguir el sistema de Gobierno parlamentarista; en tal virtud, no puede establecerse lo que el señor Fajardo ha dicho sin embargo, como digo, se entiende que el pueblo conserva sus derechos.

—El C. Fajardo: Pues si la Comisión participa de la misma opinión mía, no veo inconveniente en que se haga constar que esos derechos, los que no estén concedidos expresamente por escrito, se entienden reservados a los Estados y al pueblo, respectivamente. ¿O la 2a. Comisión de Constitución entiende que los poderes de la Unión podrán alguna vez dar en arrendamiento parte del territorio nacional como lo hizo Porfirio Díaz respecto de la bahía de la Magdalena? Entiendo que no hay facultades expresas en la Constitución para que el Gobierno pueda disponer del menor pedazo de nuestro país en favor de una potencia extranjera.

—El C. Machorro y Narváez: Si no hay facultades expresas, el gobierno no puede hacerlo.

—El C. Fajardo: A pesar de que no hay tales facultades, el Gobierno ha dispuesto de parte de nuestro territorio, según lo comprobado; en consecuencia, es necesario que se agregue la adición que propuse al artículo 123.

—El C. Machorro y Narváez: No es necesario; se entiende de por sí; el congreso de la Unión y el Ejecutivo federal no podrán hacer sino aquello a que están autorizados por los artículos respectivos de la Constitución. Lo que se quiere es que las autoridades tengan un límite, y éste ya está marcado, y los demás derechos, dondequiera que queden, no son objeto de materia escrita; de lo contrario, será cambiar las ideas a otra forma que no se quiere dar ahora.

—El C. Fajardo: Pido la palabra para una aclaración.

—El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano Fajardo.

—El C. Fajardo: Quiero decir esto al presidente de la Comisión: que en la Constitución de 1857, en su artículo 117, estaba consignado que los poderes que no estuvieran expresamente concedidos a los funcionarios federales, se entendían reservados a los Estados, y que, además, en un artículo especial de la propia Constitución, hay una fracción que autoriza al Senado para ratificar los tratados que celebre el Ejecutivo. Pues bien; en 1907 el Senado ratificó el tratado que México celebró con los Estados Unidos, arrendándole la bahía de la Magdalena. Si el presidente de la Comisión participa de la misma opinión mía, no veo cómo se pueda poner de acuerdo con esa facultad del Senado de ratificar los tratados que celebre el presidente de la República con las naciones extranjeras. Si mañana o pasado, o dentro de veinte años, el Ejecutivo de la Unión celebra un tratado en que enajene, ceda o arriende una determinada parte del territorio nacional, yo no veo cómo el Senado no pueda ratificar esos tratados.

—El C. Medina: Pido la palabra, señor presidente.

—El C. presidente: Tiene usted la palabra.

—El C. Medina: Yo rogaría al señor Fajardo se sirviera indicarme en qué forma se celebrará un contrato como ese que ha indicado de la bahía Magdalena, suponiendo que hubiera un artículo de tal naturaleza en la Constitución.

—El C. Fajardo: Señor presidente, ¿tengo libertad para contestar?

—El C. presidente: Sí, señor.

—El C. Fajardo: De la manera más sencilla: Como no hay en la Constitución ningún artículo, ninguna disposición que autorice al Ejecutivo

de la Unión en ese sentido, ni al Senado para ratificarlo, se vería en la obligación de decir que no correspondía a él, sino que sólo correspondía al pueblo, y, en tal virtud, debe convocarlo a un plebiscito, y como no lo convoca el Senado, el tratado queda sin ratificarse, sólo México fue obligado a ceder esa parte.

—El C. Machorro y Narváez: En el artículo 73 no se faculta al presidente ni al Senado para disponer del territorio nacional; de manera que no se podrá celebrar un tratado sobre esas bases. Para que fuera un tratado legal, sería necesario que el artículo 73 autorizase al presidente y al Congreso de la Unión para disponer del territorio nacional, pero como esa autorización no existe, ese tratado sería ilegal.

—El C. De la Barrera: Pido la palabra, señor presidente.

—El C. presidente: Tiene la palabra el ciudadano De la Barrera.

—El C. De la Barrera: Por lo que veo, el señor presidente de la Comisión está de acuerdo con los ideales del señor Fajardo.

—El C. Fajardo: No, señor.

—El C. De la Barrera: El otro día el señor licenciado Macías nos dijo que lo que se entiende sin decirlo es muy bueno; pero lo que se entiende diciéndose, es mejor; yo creo que no hay inconveniente.

—El C. Medina: Señores diputados: Se trata, con las interpelaciones del señor compañero Fajardo, de una de estas trascendentales cuestiones que están en la base de todo Derecho Constitucional. No sólo hay cosas que no pueden hacer los gobiernos constitucionales, hay cosas que ni el mismo pueblo puede hacer: Pregunto al señor diputado Fajardo si el pueblo mexicano, por medio de un plebiscito, podría enajenar su independencia o su territorio. El mismo pueblo no puede hacer nada que atente al honor, a la independencia, a la integridad y a la soberanía de su patria. Cuando en una Constitución de facultades expresas, como la nuestra, uno de los poderes de la Unión, o los tres, o los de los Estados se exceden en el uso de sus atribuciones, se apartan del cumplimiento de las leyes, y el remedio supremo que debe oponer el pueblo es la revolución. El ejemplo que invocó el ciudadano Fajardo, respecto al tratado que celebró el general Díaz con los Estados Unidos, fue una de las causas que motivaron la revolución, y la revolución civil que ha modificado enteramente los antiguos sistemas de Gobierno; la Constitución francesa, por conveniencia, había dicho, había consagrado expresamente que el pueblo

tiene el derecho de rebelarse; eso no es necesario decirlo. Yo pregunto al señor Fajardo: ¿En qué ley se fundó el pueblo mexicano para levantarse contra el cuartelazo de Huerta? ¿En qué leyes se ha fundado el pueblo mexicano cuando ha sacudido las tiranías? No se ha fundado en ninguna ley expresa; se ha fundado en la ley de vida, se ha fundado en su dignidad, en su ser nacional; no es conveniente ponerlo en una Constitución, porque sería provocar los deseos de los enemigos, de los que no son hombres patriotas, y decir que con cualquier acto del Gobierno tiene el derecho de rebelarse, asegurando en la Constitución; pero cuando el pueblo ha sido violado en todos sus derechos, se siente impulsado a echar abajo el Gobierno, no necesita de ninguna ley, porque no hay más ley que su voluntad.

—Un C. secretario: Se pregunta a la honorable Asamblea si considera suficientemente discutido el asunto. Las personas que estén por la afirmativa se servirán ponerse de pie. Se considera suficientemente discutido. Se reserva para su votación.⁴²

La propuesta presentada por el constituyente por Tamaulipas se concentra en hacer una adición al artículo, agregando que las facultades de los poderes federales que no estén expresas se entenderán reservadas a los estados o al pueblo. El principal argumento de Fajardo para proponer la adición consiste en que el pueblo mexicano no cedió de manera absoluta su soberanía a los poderes federales o estatales, sino que se reserva ciertos derechos, a los cuales nunca ha renunciado y nunca podrá renunciar. Además expone su temor de que las autoridades competentes dilapiden el territorio nacional enajenándolo, arrendándolo o cediéndolo a algún país extranjero.

En respuesta a lo planteado por Fajardo, el constituyente Machorro y Narváez explica que no es necesaria la adición propuesta, ya que señala que todo aquello que no esté expresamente permitido por la Constitución o las leyes para los poderes, federales o estatales, se entenderá como prohibido. Por tanto, al no existir dentro de la Constitución facultad alguna para enajenar, arrendar o ceder parte del territorio

⁴² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, op. cit., pp. 697-700.

nacional por parte del poder federal, esto se encuentra estrictamente prohibido.

En conclusión, los poderes públicos no pueden realizar algún acto que no esté positivamente fundado en la ley; para la conducta de los órganos estatales vale la norma de clausura según la cual “todo lo que no está expresamente autorizado por la ley está prohibido”.

Conclusión al artículo 123, ahora 124 constitucional

Después del discurso de Zeferino Fajardo y la discusión llevada a cabo referente al contenido del artículo 123, que como ya se aclaró al momento de ser publicada la Constitución Política Federal se recorre para ser el actual 124, se procedió a su votación, el cual fue aprobado en los términos originales por 148 votos por la afirmativa contra seis por la negativa. Aunque los constituyentes por Tamaulipas Zeferino Fajardo y Fortunato de Leija mostraron su inconformidad con respecto a su contenido.

Es importante hacer mención que el artículo en comento únicamente ha tenido una reforma a lo largo de los 100 años que tiene vigencia nuestro máximo ordenamiento. De igual forma, en este periodo de tiempo se ha logrado consolidar de manera importante el sistema federal en nuestro país e incluso se ha llegado a complementar a través de las cada día más crecientes facultades concurrentes entre los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Por lo anterior, se puede concluir que este artículo ha sido pieza fundamental para que las instituciones de nuestro país actúen de manera adecuada con el fin de lograr su plena eficacia y cumplir con los objetivos que como nación nos hemos trazado.

LA INTERVENCIÓN DE EMILIANO P. NAFARRATE EN EL CONSTITUYENTE

Instalación del Congreso Constituyente

Además de las intensas participaciones ya detalladas en los capítulos anteriores, el general Nafarrate intervino en otro par de ocasiones ante

el pleno del Congreso Constituyente. La primera de ellas realizada durante la celebración de la onceava Junta Preparatoria celebrada día jueves 30 de noviembre de 1916, en las instalaciones del Teatro Iturbide. Dentro del orden del día se declara al Congreso Constituyente como formalmente constituido, desde ese momento el Congreso Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos tenía una inmensa responsabilidad ante la historia, porque de ahí saldría la nueva Constitución que regiría los destinos del pueblo mexicano. El general Emiliano P. Nafarrate, diputado por el estado de Tamaulipas, pronuncia su discurso alusivo.⁴³

—El C. Nafarrate: Ciudadanos diputados: tengo el alto honor de dirigir la palabra a la honorable asamblea, para expresar, con el verdadero sentimiento del soldado, mi satisfacción. En primer término debo de decir a ustedes que soy uno de los testigos presenciales de los debates del Congreso disuelto por el usurpador Victoriano Huerta: satisfacción será si en este Congreso procedemos con la honradez de patriotas para reorganizar los derechos conquistados por la revolución al usurpador asesino Victoriano Huerta y al salteador no de caminos sino de poderes, Francisco Villa: y satisfacción será que sepamos llevar a buen término los destinos de nuestra querida patria para que los enemigos del ejército constitucionalista no digan que se trata de un partido: dejemos las cuestiones personales y discutamos la carta magna que nos regirá y con esto demostraremos de una manera franca y categórica que no hemos venido luchando por personalismo, sino que somos verdaderos demócratas: yo, como soldado, después de entregar a ustedes solemnemente las victorias obtenidas en los campos de batalla, conservando únicamente mis derechos de ciudadano para que como iguales representemos los destinos de la patria y no los méritos individuales; sólo desearía llamar la atención de ustedes para no volver al error del Congreso de la Unión anterior de dejarse guiar por intereses de dos o tres ambiciosos, de lo cual fui testigo presencial: primero sucumbir antes que entregar el Poder Legislativo en manos de un asesino.

Hablo a ustedes sin la investidura de general, como lo prometí, porque me repugna la imposición, hoy que pretendemos implantar un go-

⁴³ *Ibid.*, pp. 255-256.

bierno demócrata, siento el deseo de no hablar democráticamente sino demostrar con hechos que soy un demócrata: la historia de las revoluciones en que los ideales han sido siempre buenos y los debemos sostener en todos los congresos, mas no a todos los revolucionarios porque no todos los que vamos a la revolución somos revolucionarios demócratas, unos vamos por medro y otros por venganzas personales, mas no así el principio que se refleja por los actos de los individuos que se preocupan en justificarse ante la historia presente y futura. Si ustedes aceptan mis palabras como yo, debemos protestar ante el C. presidente de la Cámara la actitud que vamos a asumir y el partido que representamos, de esta manera podremos justificarnos ante la historia y señalar también a los responsables de los fracasos de la nación.

De su intervención destaca el carácter democrático y de unidad que pretendía que adoptaran los diputados constituyentes, invitándolos a que en equipo, dejando de lado las ambiciones personales o de grupo, logros en batalla, se iniciara la discusión de la Constitución que registrará los derechos conquistados en la Revolución, consolidando así uno de los aspectos que dieron origen al movimiento armado: constituir un gobierno democrático. Insiste en que serán los hechos y no las palabras los que demuestren el carácter democrático de esa honorable asamblea.

Discusión del preámbulo constitucional

Durante la celebración de la octava sesión ordinaria del Constituyente celebrada el 11 de diciembre de 1916, la Comisión de Constitución dio lectura a su dictamen del preámbulo de la Constitución y que de manera magistral sintetiza José Ramón Cossío en “Los preámbulos de las constituciones mexicanas: contenidos y funciones”;⁴⁴

⁴⁴ José Ramón Cossío, “Los preámbulos de las constituciones mexicanas: contenidos y funciones”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 8, México, UNAM-IIIJ/Instituto de la Judicatura Federal-Consejo de la Judicatura Federal, 2001, pp. 69-70.

Primera, que consideraba muy escueta la fórmula prescrita en la reforma al artículo 12 del Reglamento Interior del Congreso General para expedir la Constitución, “pues cree muy oportuno que al conjunto de los preceptos constitucionales, preceda una breve relación de los antecedentes que produjeron la reunión de esta Asamblea”; segunda, que en el preámbulo, y luego en el cuerpo del ordenamiento, sustituyó la expresión Estados Unidos Mexicanos por la de República Mexicana.

Se presenta la encrucijada de cómo se denominará a nuestro territorio nacional, ¿República Mexicana o Estados Unidos Mexicanos? Se revive así una vieja lucha dentro de la política mexicana enfrentando a dos tendencias, por un lado, el centralismo frente al federalismo, mismas que se debatían desde inicios del México independiente, y que las primeras eran representadas principalmente por los postulados de Juan Jacobo Rousseau, en tanto los segundos eran expresados a través de los principios de la escuela de los girondinos.

Fue en la sesión del 12 de diciembre cuando se puso a debate este dictamen, bajo la presidencia del ciudadano Cándido Aguilar. El diputado por el estado de Tamaulipas, general Emiliano P. Nafarrate, haciendo uso de la palabra contra el dictamen, se expresó así:

Pregunta el señor Martínez de Escobar qué derecho hay para llamar Estados Unidos Mexicanos. Es muy lógico y muy sencillo: el derecho lo dan las victorias de las armas mexicanas, porque así lo son las actuales, las revolucionarias, y esa es la razón que hay para que se conceda ese derecho, por conducto de las armas mexicanas representadas por el C. Primer Jefe; es muy sencillo: la forma de gobierno unionista que el C. Primer Jefe ha iniciado, yo la he entendido de esta manera, como unionista: ya retirados los satélites de los gobernadores, que eran los jefes políticos, que eran los candidatos para comunicarse con los presidentes municipales, de tal manera que ahora los estados mismos van a regirse con un sistema unionista. En la república que se llamaba antes centralista, los mismos gobernadores eran los agentes del presidente de la república; esa es la razón por la que encuentro yo una distinción entre República Mexicana y Estados Unidos Mexicanos. El mismo Congreso de la Unión tiene la obligación de unir los intereses

de todos los estados y allí vemos más palpable, en el Congreso de la Unión, el derecho que nos da la misma habla castellana para nombrar a nuestra patria Estados Unidos Mexicanos; porque nuestra forma de gobierno es unionista en sus intereses; No sólo hay esa palabra en que yo me he fijado, no; precisamente en la soberana de los estados, que relaciona muy bien la palabra “República” y soberanía de los estados; de manera es que no existe precisamente ésta; sino que los estados deben ser libres para gobernarse en su régimen interior, por cuya razón no hay soberanía en los estados. Si aquí, en este Congreso, resultan lesionados los intereses de un estado, tiene la obligación de pasar por ello y sujetarse a la unión de los intereses de los demás; de manera que, si insistimos, como está nuevamente iniciado, la política tendente a sostener la República Mexicana con los partidos centralistas que se están formando en la capital de la república, será la que impuso la autonomía municipal, es decir, el paso más grande que ha dado el Primer Jefe. Nosotros hemos venido revolucionando y estudiando detenidamente este decreto. Cuando él retiró la autoridad de los jefes políticos, ya esperábamos nosotros que la realidad de las libertades iba a ser un hecho; de manera que si la primera autoridad que representa las garantías individuales es la municipal, quiere decir que ésta es un obstáculo que la administración pone para que la política no sea centralista ni en los mismos estados, y precisamente de allí viene que la Constitución que nosotros tenemos que estudiar ahora, contenga las únicas facultades que le daremos al presidente de la república para que los estados no puedan legislar sin respetar a esta Constitución que firmamos; por lo tanto, sí hay una obligación; antes que la soberanía de los estados, está la carta magna que declara Estados Unidos Mexicanos. ¿Por qué razón ustedes se obstinan en sostener el nombre, cuando con el sólo nombre renunciamos a la autonomía municipal, porque precisamente la nueva política de la nación será unionista?⁴⁵

Como se mencionó, el debate se centró en el nombre que debería de tener nuestro máximo ordenamiento y por ende nuestro país, lo cual es palpable en la participación del general Nafarrate, el cual manifiesta

⁴⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, op. cit.*, pp. 538-539.

y defiende el posicionamiento federalista cuya característica que resalta es otorgar soberanía a los estados, para autodeterminar su forma de gobierno. Entre los constituyentes que participaron de la postura de Nafarrate destacan: Herrera, Palavicini y Espinosa.

A través de los debates se reafirmó la postura federalista de los mexicanos y no se permitió ninguna duda o ambigüedad ni siquiera en el nombre geográfico-político de la nación. Se puede, por tanto, afirmar que rechazaron toda idea que pudiera menoscabar la soberanía de los estados.⁴⁶ Al momento de la votación, 57 diputados se manifestaron por la afirmativa y 108 en contra, por lo que el dictamen fue desechado y se conservó la denominación de “Estados Unidos Mexicanos”.

LA POSTURA DE FORTUNATO DE LEIJA PÉREZ EN EL CONSTITUYENTE

Durante la celebración de la sesión del 25 de enero de 1917, el constituyente De Leija firmó, en conjunto con otros legisladores, una propuesta de adición al artículo 117 constitucional, que tenía por objeto primordial prohibir la fabricación y venta de bebidas embriagantes, así como su importación; los juegos de azar o diversiones en donde exista peligro inminente de derramamiento de sangre, y prohibir la venta de drogas que sean perjudiciales para la salud. Así la iniciativa presentada señalaba de manera textual:⁴⁷

En los Estados, Distrito Federal y Territorios se prohibirá siempre:

1o. La fabricación y venta del pulque, lo mismo que la fabricación del alcohol de maguey y de caña de azúcar para la preparación de bebidas embriagantes, y la del de cereales con cualquier objeto que sea.

La Federación impedirá la importación de alcohol para la preparación de bebidas embriagantes.

2o. Los juegos de azar, los toros, peleas de gallos y toda clase de

⁴⁶ Félix F. Palavicini, *Historia de la constitución de 1917*, t. I, México, UNAM-III/Secretaría de Cultura-INEHRM (Biblioteca Constitucional), 2016, p. 202.

⁴⁷ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, op. cit., p. 680.

juegos o diversiones en que pueda haber ineludible derramamiento de sangre.

3o. La venta de drogas cuyo uso sea perjudicial a la salud o causen degeneración de la especie, las que sólo podrán expedirse con prescripción de facultativos.

Las infracciones de las disposiciones que proceden serán castigadas por la ley y perseguidas por las autoridades. Éstas serán consideradas como coactoras de dichas infracciones en el caso de que se cometan con permiso, autorización o disimulo de ellas; y se considerarán como cómplices cuando sean poco diligentes en su persecución.

Querétaro de Arteaga, 22 de enero de 1917.

La propuesta presentada fue votada durante la 62a. sesión ordinaria que se realizó el 25 de enero de 1917, fue rechazada por 98 votos en contra y 54 a favor. La postura firmada por De Leija contó con el apoyo de su compañero representante por Tamaulipas Zeferino Fajardo.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, “Comentario al artículo 16 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, t. I, 10a. ed., México, Porrúa/UNAM-IJ, 1997.
- BURGOA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 41a. ed., México, Porrúa, 2011.
- BUEN, Néstor de, *La decadencia del derecho del trabajo*, México, Porrúa, 2001.
- GALVÁN LAFARGA, Luz Elena, *Derecho a la educación*, México, Secretaría de Gobernación/Secretaría de Cultura-INEHRM/UNAM-IJ (Biblioteca Constitucional-Serie Grandes Temas Constitucionales), 2016.
- KAPLAN, Marcos, *El estado latinoamericano*, México, UNAM-IJ, 1996.
- MELGAR ADALID, Mario, “Comentario al Artículo 3º”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México,

- LV Legislatura-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/UNAM-IIIJ/Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Estudio sobre garantías individuales*, México, Imprenta de Gobierno, 1873.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, “Comentario al artículo 9º”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 4a. ed., México, LV Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. I, México, UNAM-IIIJ/Secretaría de Cultura-INEHRM (Biblioteca Constitucional), 2016.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2013.

Hemerográficas

- ABOITES, Hugo, “El derecho a la educación en México. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 17, núm. 53, abril-junio, Ciudad de México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2012, pp. 361-389.
- COSSÍO, José Ramón, “Los preámbulos de las constituciones mexicanas: contenidos y funciones”, en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 8, México, UNAM-IIIJ/Instituto de la Judicatura Federal-Consejo de la Judicatura Federal, 2001.
- SCHETTINO PIÑA, Alberto, “El derecho a la educación”, núm. 241, t. LIV, UNAM-IIIJ, México, 2003.

Electrónicas

- Acta Constitutiva y de Reformas, aprobada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf>
- Constitución de Apatzingán de 1814, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 1824, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824B.pdf>
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de febrero de 1857, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf>
- Constitución Política de la Monarquía Española, Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, disponible en: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/cpme_cadiz_1812.pdf
- Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/decla_huma.pdf
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/1921/default.html>
- Leyes Constitucionales, 29 de diciembre de 1836, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1836.pdf>



CAPÍTULO VI

LA INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN LA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS DE 1921

Gabriel Higuera Licona
Mauricio Sánchez Morales
María Eugenia Prieto Márquez
Ana Esperanza Vargas Gutiérrez

Para comenzar el desarrollo del presente capítulo, es preciso retornar en el tiempo para concretar la idea de que al independizarnos y consolidarnos como una nueva nación con reconocimiento soberano frente a otras potencias, surge lo que hoy conocemos como el constitucionalismo mexicano, enfatizado en la vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, y en nuestros días proyectado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual en sus inicios se concibió como una reforma a su antecesora, aunque posteriormente se determinó que debido a su compleja estructura, debía contemplarse como un nuevo pacto social, del cual ahora celebramos sus 100 años de vigencia.

Cabe destacar que, si bien el presente trabajo en general trata sobre aquello que aportó Tamaulipas a la Constitución de 1917, en lo concerniente a este apartado, brevemente se estudiará cómo a su vez se subordinó la Constitución de Tamaulipas de 1921 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, haciendo hincapié en algunos rasgos del federalismo, por ser éste, característica de la forma de gobierno, la que incide de manera más directa en el constitucionalismo local.

En ese sentido cabe complementar que es a partir de 1825 que Tamaulipas¹ adopta como entidad federativa su primera Constitución denominada Constitución Política del Estado Libre de las Tamaulipas, publicada por instrucciones del vicegobernador Enrique Camilo Suárez, para posteriormente adaptar la realidad a las constituciones de 1857 denominada Constitución y publicada por el gobernador Juan José de la Garza; la de 1871 nombrada Constitución Política del Estado de Tamaulipas bajo el gobierno de Servando Canales; la de 1920, aunque de ésta, Fidel Zorrilla señala que estando el gobernador provisional del estado, el general de brigada Francisco González Villarreal (de filiación carrancista), el 24 de abril de 1920, se promulgó una nueva Constitución local con la finalidad de coordinar el sistema político del estado con la Constitución federal de 1917.² Finalmente, por lo que hace al presente estudio, la de 1921, denominada como sus dos antecesoras y vigente hasta nuestros días.

En ese contexto, pareciera que se está frente a una evolución de la Constitución Política del Estado, sin embargo esto podría no ser del todo cierto, pues la investigación sobre el concepto de Constitución debe situarse en coordinadas espacio-temporales, y como ha señalado Peter Haberle y Konrad Hesse: “Es Constitución en el tiempo” y no puede ser entendida fuera de él, por lo que es necesario indicar que la evolución que pretendemos mostrar aquí se enfoca en los elementos de un constitucionalismo, de esencia federal, que impacta a Tamaulipas como entidad perteneciente al federalismo mexicano.

Ahora bien, basados en las palabras de Felipe Tena, uno de los elementos de los estados pertenecientes a un federalismo, subyace en el mecanismo constitucional mediante el cual se protege su voluntad³ de conservarse como Estado-miembro.

¹ Conocido en ese momento como el estado de las Tamaulipas, de conformidad con el artículo 5o. de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

² Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas, 1980, p. 43.

³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 40a. ed., 2013, p. 129.

Siendo así, será preciso señalar que dicho constitucionalismo a partir de su concepción liberal ha evolucionado de forma variable, tan es así que existen un sinnúmero de académicos que estiman que nos encontramos transitando a un constitucionalismo democrático, mientras que otros conciben el inicio en la etapa neoconstitucionalista; es más, existen otros que afirman que ello ha quedado desfasado al encontrarnos transitando a un constitucionalismo global. Sin embargo, la aportación que se pretende entregar no encontrará su finalidad en ello, y sí en aquellos rasgos que generaron el cambio de paradigma que la revolución constitucionalista de 1913 nos heredó.

Es importante hacer mención de que no existe en la actualidad un “derecho a la revolución” como tal, pues ello conllevaría a la existencia de un marco jurídico que regule su actuación, lo cual incurriría en ir en contra de la propia naturaleza de dicho movimiento social; por el contrario, como lo señala el autor, el derecho a la revolución puede tener una connotación moral⁴ y señala incluso que ésta no puede concebirse dentro del capítulo de la filosofía del derecho, sino en el de la historia.⁵

Por otra parte, toda teoría se cimienta en elementos verdaderos y vigentes, y al ser la Constitución Política federal la norma suprema cuyo elemento distintivo de un federalismo lo encuentra en la concurrencia de su contenido frente a las entidades federativas que lo componen, estimamos pertinente que la nuestra se analice a partir de una óptica que refleje aquellos elementos pertenecientes a la Constitución de 1917 que influyeron en la local de 1921, no sin antes analizar los propios de la norma de 1871, que al final verterán los datos que pretendemos descubrir.

En ese sentido, para posicionar al lector en un tema de tan importante como es la Constitución Política, deberemos precisar que ésta estima dos rasgos esenciales para poderse concebir como tal, y no como una norma o ley de carácter ordinario, por ejemplo un reglamento.

Al respecto, Daniel Barceló —citando a Donald Lutz— señala que las constituciones de los estados de la unión federal de nuestros días no son iguales entre sí. Sin embargo, independientemente de sus dife-

⁴ *Ibid.*, p. 66.

⁵ *Idem.*

rencias, todas ellas tienen que cumplir con dos conjuntos de requisitos: deben de contener todos los elementos esenciales que conforman una Constitución, y cumplir con las funciones que se esperan de la misma en su carácter de norma suprema del orden político y jurídico local; y deben de respetar necesariamente los parámetros del orden político y jurídico establecido en la Constitución federal.⁶

Respecto de los elementos esenciales, encontramos que la Constitución Política de Tamaulipas, por una parte, contempla la división de poderes,⁷ cuyo atributo principal radica en limitar jurídicamente al poder público; es decir, “el gobierno de las leyes” y —como señala Rolando Tamayo—, propone sustituir el gobierno arbitrario y despótico, por un gobierno del derecho.⁸ Por otra parte, estima la incorporación de derechos fundamentales, anteriormente conocidos bajo el término de garantías individuales, cuyo cambio de paradigma se perfeccionó tras la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, replicada por Tamaulipas el 8 de noviembre de 2012.

Ahora bien, retomando nuestra idea, dichos documentos supremos se deberán configurar bajo la fórmula establecida por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia en 1789,⁹ en la que claramente se estipula: “Artículo 16o.- Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni la separación de los poderes establecida, no tiene Constitución”.

Asimismo, por lo que hace al parámetro del orden político, se tendrán a las múltiples reformas recaídas a la propia Constitución federal, con sus 231 decretos y, como ya se dijo, por su concurrencia encontrará un impacto directo la Constitución local de Tamaulipas, en la que hablarán por sí mismos sus 178 decretos; por lo que a saber, como

⁶ Donald Lutz, “The Purposes of American State Constitutions”, en Daniel Armando Barceló Rojas, *Introducción al derecho constitucional*, México, UNAM-III, p. 67, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1598/8.pdf>.

⁷ Actualmente consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

⁸ Rolando Tamayo y Salmorán, *Introducción al estudio de la constitución*, México, Fontamara, 1998, p. 91.

⁹ Por cierto, junto con Estados Unidos, pioneros del constitucionalismo. Se debe precisar que en la Constitución de 1871 no se contemplaban capítulos, sino secciones.

entidad federativa se han atendido las disposiciones que el pacto social dispone, atreviéndonos a señalar que nos encontramos *ad hoc* como parte integrante de la federación en dicho aspecto.

Una vez dejado claro lo anterior, podemos aventurarnos, a manera de carta de presentación para el lector, a señalar un esquema de la Constitución federal de 1917 y las locales de 1871 y 1921 de Tamaulipas, omitiendo en esta ocasión aquella de 1920, por razones que se explicarán en su debido momento. Exponemos la siguiente información:

<i>Año:</i>	<i>1917</i>	<i>1921</i>	<i>1871</i>
Nombre:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política del Estado de Tamaulipas	Constitución
Artículos:	136	167	136
Títulos:	9	13	7
Capítulos:	10	27	26
Preámbulo:	No	No	No

Aunado a esto, debemos tomar en consideración la influencia de la Constitución de 1917 en la local de 1921, en los grandes rasgos que el Constituyente de Querétaro se planteó; de lo cual, Aurora Arnáiz ha tenido a bien señalar los siguientes:

- Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910: falta de democracia y libertad, elecciones libres y apoyo a los campesinos.
- Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911: defiende la reforma agraria, es decir, reparto de tierras y la expropiación de latifundios.
- Pacto de la Empacadora del 28 de marzo de 1912: autonomía de los ayuntamientos, crecimiento y expansión del ferrocarril nacional, mejoramiento de la clase obrera, problema agrario y libertad de prensa, entre otros.

- Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913: proponía restablecer las leyes y los preceptos constitucionales.¹⁰
- Entre los hechos decisivos figuran las huelgas de Cananea y Río Blanco.¹¹ derechos laborales.

Cabe mencionar que Luis de la Hidalga expone que la precipitación de Venustiano Carranza tenía como objeto organizar el nuevo Estado con una Constitución adecuada a las circunstancias, por los cambios ocurridos tras 60 años de vigencia de la Constitución de 1857 anacrónica en ciertos aspectos, más aún, porque la Revolución había traído como consecuencia cambios radicales, fundamentalmente de carácter social y, por tanto, era urgente la necesidad de proteger los derechos obreros y campesinos,¹² lo que la llevó a convertirse en la primera Constitución social, que sirvió posteriormente a otros países para adoptar lo propio o, en palabras de Jorge Mario García, adquiere resonancia universal con la promulgación de la Constitución rusa de 1918 y especialmente con la alemana de Weimar de 1919, dentro de cuya tendencia deben incluirse las Cartas Fundamentales de España de 1931 y las de Austria y Checoslovaquia.¹³

Si bien es cierto que nuestra Constitución federal vigente de 1917 ha cumplido un centenario de vigencia, también lo es que su texto no necesariamente debe estimarse análogo respecto de aquél de 1857; toda vez que dos factores han influido en que se tenga de frente una nueva concepción en relación con la funcionalidad. En primer lugar, no se ha dado ese levantamiento armado de la soberanía popular en contra del gobierno en turno que conlleve a una nueva revolución o rebelión, basada en ideales originados por desigualdades y actos de injusticia, y en segundo lugar, las múltiples reformas realizadas al gran pacto social

¹⁰ Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, INEHRM, disponible en: http://constitucion1917.gob.mx/es/inehrm/26_de_marzo_de_1913.

¹¹ Aurora Arnáiz Amigo, *Historia constitucional de México*, México, Trillas, 1999, p. 152.

¹² Luis de la Hidalga, *Historia del derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral*, México, Porrúa, 2002, p. 358.

¹³ Jorge Mario García Laguardia, *El Constitucionalismo social y la constitución mexicana de 1917, un texto modelo y precursor*, México, UNAM-IIIJ, 1993, pp. 63-64, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/5.pdf>.

han dado lugar a que ésta se adapte a las realidades del momento, lo cual precisa que nuestra Constitución mexicana se perciba en su carácter de progresiva y flexible con respecto a su adaptabilidad a las nuevas realidades.

Ya lo señalaba Ángel Caballero al citar a Bastid, una Constitución no puede ser de manera estrictamente inmutable, ya que como reflejo del contexto cultural en el que se desenvuelve tiende a mostrar todo un programa de aspiraciones de la comunidad. Es decir: “La Constitución es en cierta medida el presente pero sin dejar por ello de prever el futuro”.¹⁴

Ahora bien, resulta inminente señalar los principales rubros en los que se basó la Revolución mexicana de 1910 y que hicieron posible el nuevo paradigma de la Constitución federal que hoy nos rige, por lo que en ese aspecto, es el doctor Lombardo Toledano, quien en su obra *Escritos Acerca de las Constituciones de México*, expone los debates¹⁵ de municipio libre, proceso democrático, situación jurídica de las iglesias, educación, trabajo y previsión social, economía nacional, sistema republicano y federal, higiene pública, vías de comunicación y fuero, lo cual estimamos se adoptaron al plano estatal y en lo que, en la toma de decisiones para su incorporación al texto de 1917, los constituyentes tamaulipecos Pedro A. Chapa (1890-1972), Zeferino Fajardo (1885-1954), Emiliano P. Nafarrate (1882-1918) y Fortunato de Leija (1865-1918) participaron formulando opiniones.

TAMAULIPAS Y EL FEDERALISMO

Continuando el desarrollo del presente capítulo, estimamos conveniente exponer al lector la importancia que imprime el tema del federalismo en nuestro Estado. Para ello, damos cuenta del texto original del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el cual señala: “Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal,

¹⁴ Ángel Caballero, *Constitución y realidad constitucional*, México, Porrúa/Tecnológico de Monterrey, 2005, pp. 68-69.

¹⁵ Vicente Lombardo Toledano, *Escritos acerca de las constituciones de México*, t. II, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales/Porrúa, 1992.

compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.¹⁶

No obstante, a partir de la Constitución de 1824 se reconoce a nuestro país frente a otras potencias como una República federal, cuyo modelo se deposita en el total del conglomerado social, cuando esté fundamentado en el imperio de la ley, es decir, en sentido inverso a las monarquías, en las que el poder supremo de mando se deposita en una persona.

Por otra parte, con respecto al régimen representativo, significará que la soberanía se ejerce a través de representantes. En ese sentido, Miguel Carbonell ha señalado que el texto original de la Constitución de 1917, al no recoger inicialmente las figuras de plebiscito, referéndum, ni iniciativa popular, —instrumentos de democracia semidirecta—, lo consagra en toda su pureza en lo referente a la característica democrática.¹⁷ Este régimen implica, por una parte, la teoría democrática del poder constituyente y, por la otra, el cambio periódico de las autoridades electas por la ciudadanía.

Ahora bien, respecto de la federación, esta característica del Estado mexicano, en la que nos detendremos más, tiene su nacimiento doctrinal en la seguridad que se relaciona con la conservación de la tranquilidad y la paz, como señala John Jay:

Las causas justas de la guerra derivan casi siempre de las violaciones de los tratados o de la violencia directa. Hasta ahora América ha firmado tratados con no menos de seis naciones extranjeras, todas marítimas excepto Prusia y, por lo tanto capaces de molestarnos y perjudicarnos. También tiene un vasto comercio con Portugal, España e Inglaterra, y con respecto a estas últimas debe atender además el problema de la vecindad.

Es muy importante para la paz de América el que se observe el derecho internacional frente a todas estas potencias. Me parece evidente que hará esto con más perfección y mayor puntualidad un solo gobierno

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857, México, 1917.

¹⁷ Miguel Carbonell, “Artículo 40”, en *El régimen federal de la ley fundamental. Derechos del Pueblo Mexicano*, t. XVIII, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006, p. 591.

nacional que trece Estados separados o tres o cuatro confederaciones distintas.¹⁸

Lo anterior se logra teniendo estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley Fundamental, en la cual las entidades federativas deben observar los mandatos del gran pacto social. En el caso mexicano, señalado en los preceptos constitucionales: 39, 40, 41, y 133, entre otros.

Cabe hacer hincapié en que el modelo federal se estima de suma importancia para el principio de supremacía de la Constitución, por lo que nos sumamos al pensamiento de Tamayo y Salmorán, quien señala que el que Estados Unidos de América haya adoptado la forma federal dio lugar a que la Constitución fuera considerada ley superior,¹⁹ además, que la estructura federal vendría a reforzar la idea de la supremacía de la Constitución. Concluye señalando que, en efecto, en Estados Unidos la Constitución fue considerada regla suprema en razón de haber adoptado la forma federal, cuyo elemento esencial es el reparto de competencias.²⁰

Es de reflexionar que a lo largo de la historia de México ha corrido mucha tinta de juristas y politólogos, con respecto a si la adopción del federalismo en nuestro país fue o no atinada para su forma de gobierno; anteponiendo como ejemplo paradigmático que en Estados Unidos sirvió para dar cohesión a las colonias, en principio, con una importante autonomía. Por el contrario, en nuestro país, de un régimen centralista propio de una monarquía, se mutó a un régimen para el que no se estaba preparado.

Contrario a la postura antes señalada, el federalismo asentado en nuestra forma de Estado, de manera permanente desde la Constitución de 1857, al menos desde la perspectiva constitucional, nos da una continuidad de 160 años, sólo con la excepción del breve periodo de Maximiliano.

¹⁸ Véase John Jay en Alexander Hamilton *et al.*, *El federalista*, 2a. ed., traducción de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2004, p. 10.

¹⁹ Rolando Tamayo y Salmorán, *op. cit.*, p. 224.

²⁰ *Idem.*

Viene a colación lo señalado por don Emilio Rabasa en su obra clásica *La Constitución y la dictadura*, que aunque extensa vale la pena la cita completa:

El sistema federal, lo mismo que el gobierno hereditario o el régimen de las democracias puede tener orígenes históricos muy diversos, y la razón de su adopción es el estado del espíritu público en un país, que no se deduce siempre del régimen a que antes haya estado sometido. Si así fuera, habría que confesar que Iturbide tuvo razón para fundar una monarquía en México, puesto que la Nueva España estaba habituada a ese régimen. Cuando precisamente tenemos el notable fenómeno, que podríamos llamar de sociología experimental, de que todas las colonias hispanoamericanas adoptaron el sistema republicano al independerse y que todos los ensayos de monarquías en América han concluido en fracasos.²¹

Argumento, por cierto, que se expresó por el Constituyente del 1917, del cual se puede observar a través del *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, en el cual Fernando Lizardi, constituyente por Guanajuato, disertó para defender la conveniencia del régimen federal.²²

Al final de cuentas, las características primordiales de este sistema han sido operativas en nuestro país, porque han organizado un espacio geográfico grande, ha salvaguardado las peculiaridades propias de México y ha dividido el poder para preservar la libertad.

Así, Miguel Carbonell, citando a Manuel García Pelayo, señala que el federalismo responde, entre otras, a las siguientes necesidades:

- a) A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.

²¹ Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956, p. 73.

²² Véase *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, pp. 670 y 671, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf

- b) A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.
- c) A la de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno.²³

Con este brevísimo recordatorio de algunas particularidades del sistema federal, nos referiremos al reconocimiento de Tamaulipas como parte del mismo, a partir del acta constitutiva de la nación mexicana de 1824, confirmandose posteriormente en el artículo 5o. de la Constitución de 1824.

Al respecto, Juan Fidel Zorrilla señala que en el acta constitutiva se reconoció como estado federal Nuevo Santander, que se llamará de Las Tamaulipas, así surgía oficialmente el nombre de la entidad derivado de las dos sierras de Tamaulipas, llamadas la vieja, oriental o baja, y la nueva, occidental o alta, hoy conocidas la primera como de Tamaulipas y la segunda con el nombre de San Carlos.²⁴

El siglo XIX mexicano se caracterizó por una lucha constante entre liberales y conservadores, es decir, entre una visión federalista y una centralista que, de acuerdo con quienes ostentaban el poder, se reflejaron en estos dos sistemas de gobierno.

Siguiendo a Emilio O. Rabasa, quien considera como constituciones a aquellas posteriores a haberse logrado la Independencia y emanadas de un Constituyente, podemos considerar las siguientes:

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.
- Las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843.

²³ Véase Manuel García Pelayo en Miguel Carbonell, “Artículo 40”, en *El régimen federal de la ley fundamental. Derechos del pueblo mexicano*, t. XVIII, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006, p. 604.

²⁴ Juan Fidel Zorrilla, *Origen del gobierno federal en Tamaulipas*, 2a. ed., Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas, 1978, p. 16.

- El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.
- La Constitución Federal de 1857.
- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.²⁵

Por su parte, apartándose del criterio anterior, Juan Fidel Zorrilla considera como constituciones de Tamaulipas, por su propia naturaleza de orden federalista, las siguientes:

- a) Constitución Política del Estado Libre de las Tamaulipas de 1825.
- b) Constitución reformada de 1848.
- c) Estatuto Orgánico de 1855.
- d) Constitución de 1857.
- e) Constitución reformada y adicionada de 1869.
- f) Constitución de 1871.
- g) Proyecto de Constitución de Eliseo L. Céspedes de 1920.
- h) Constitución de 1920.²⁶
- i) Constitución de 1921.²⁷

En ese contexto, al igual que la Constitución Federal de 1857, la Constitución de 1917 reconoce a Tamaulipas como parte integrante de la República federal, a partir de su texto original, de la siguiente manera:

Art. 43.- Las partes integrantes de la Federación, son los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Distrito Federal, Territorio de la Baja California y Territorio de Quintana Roo.

A su vez, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas señala: “ARTÍCULO 2o.- El territorio del Estado comprende la antigua pro-

²⁵ Emilio Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM-III, 1997, p. 9.

²⁶ Con vigencia efímera, ya que se promulgó el Plan de Agua Prieta.

²⁷ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., pp. 11-45.

vincia llamada Nuevo Santander, con las limitaciones que le hizo el Tratado de Guadalupe.”

Cabe señalar que antes de la Independencia, al territorio que ocupa Tamaulipas se le conocía como Nuevo Santander, la tardía colonización realizada por don José de Escandón fue tan bien planeada y llevada a cabo que la mayoría de las villas fundadas por éste actualmente subsisten como cabeceras municipales, y los caminos reales y de herradura sirvieron en gran medida de trazo a las carreteras de la entidad.

En este sentido, si observamos el contenido del artículo antes expuesto, podremos dar cuenta que señala que el territorio del estado ha sido limitado por el Tratado de Guadalupe. En efecto, posterior a la injusta guerra con Estados Unidos, nuestra entidad perdió parte de su territorio al ser miembro de la nación mexicana. En un inicio por la beligerancia de los colonos texanos que fijaban falsamente la frontera con México en el río Bravo o Grande, sin embargo, la frontera reconocida entre Texas y Tamaulipas era el río de las Nueces que desemboca en la bahía de Corpus Christi.

Ahora bien, al referirse a la colonia de Nuevo Santander, Juan Fidel Zorrilla nos indica que antes de la colonización se conocía con el nombre de Costa del Seno Mexicano al territorio comprendido entre las desembocaduras de los ríos de las Nueces y Pánuco, frente al litoral del Golfo de México, reconociendo linderos al norte con Texas, hacia el poniente con el Nuevo Reyno de León y al sur terrenos de Tampico Viejo, Valles y Charcas.²⁸

Entonces, tenemos que el territorio de Tamaulipas quedó definido en su conformación actual con los límites que le fijó el Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo celebrado en Guadalupe Hidalgo entre México y Estados Unidos de América, en cuyo artículo 5o. se lee:

La línea divisoria entre las dos Repúblicas comenzará en el Golfo de México, tres leguas fuera de la tierra frente a la desembocadura del Río

²⁸ Juan Fidel Zorrilla, *El poder colonial en Nuevo Santander*, México, Instituto Tamaulipeco de Cultura, 1989, p. 13.

Grande, llamado por otro nombre Río Bravo del Norte, o del más profundo de sus brazos: si en la desembocadura hubiere varios brazos, correrá por la mitad de dicho río, siguiendo el canal más profundo donde tenga más de un canal, hasta el punto de que dicho río corta el lindero meridional de Nuevo México.²⁹

Finalmente, el estado de Tamaulipas perdió una parte de su territorio; sin embargo, las fundaciones de Escandón a orillas del río Bravo impidieron los ímpetus expansionistas del vecino del norte al haberse establecido en éstas un verdadero sentido de mexicanidad.

LA REVOLUCIÓN EN TAMAULIPAS

Por lo que hace al presente subtema, es necesario señalar que nos enfocaremos en exponer un panorama amplio respecto del contexto en que se vivió la Revolución en el estado y, como ya se mencionó, el siglo XIX en nuestro país se caracterizó por una lucha constante entre diversos caudillos que representaban, unos, la visión liberal y, otros, la conservadora, siglo que terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, la cual estaba desgastada y desacreditada en los primeros años del siglo XX.

Anteriormente se explicó en esta investigación el entorno social, político y económico del periodo revolucionario, por lo que no es necesario ahondar sobre este fenómeno social, sin duda el más estudiado del siglo pasado en nuestro país. Sin embargo, para entender el constitucionalismo en nuestro estado es necesario comentar algunos hechos relevantes que tuvieron especial influencia en el contexto histórico y jurídico de la entidad durante la época revolucionaria.

El triunfo del constitucionalismo, encabezado por Venustiano Carranza, trajo como principal acontecimiento la promulgación y entrada en vigor de la Constitución mexicana de 1917. Pero, como sucede con los movimientos revolucionarios, hay un desgaste de los líderes que los encabezan. Para 1920, la Presidencia de Carranza se tambaleaba por

²⁹ Oscar Cruz Barney, “Artículo 43”, en *El régimen federal de la ley fundamental, Derechos del Pueblo Mexicano*, t. XVIII, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006p. 738.

la oposición que desde el norte dirigían, principalmente, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta.

Esto tiene un reflejo importante en el proceso de subordinación del orden constitucional de nuestro estado al federal. Lo anterior es así porque en 1920 se expidió una Constitución local por el gobernador provisional Francisco González Villarreal (de filiación carrancista) que se promulgó el 24 de abril de 1920, de efímera vigencia porque fue expedida el mismo día que el Plan de Agua Prieta.³⁰

Cabe señalar que aun la Constitución local de 1920, no se diga la de 1921, son constituciones tardías, para estas fechas la mayoría de las constituciones estatales habían sido promulgadas y se encontraban en vigor. Los años de 1917 a 1919 fueron los de mayor actividad constitucional local.

Es de denotar que, en Tamaulipas, este fenómeno de ausencia de Constitución tuvo varias causas, una de ellas lo explica Carlos Mora por la efervescencia política, en donde diversas fracciones de militares se disputaban el poder en el estado. Lo anterior lo refleja el historiador nombrado, al estimar que este periodo, aunque poco estudiado, es clave para entender las dificultades que encontró el gobierno de Carranza para restaurar el orden constitucional en nuestro estado.³¹

Retomando la idea principal, dicho plan fue relevante para la política tamaulipeca, pues se menciona expresamente en el artículo 2o. que se desconocía a los funcionarios públicos, cuya investidura tuviera origen en las últimas elecciones de poderes locales verificadas en los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas. A su vez, el artículo 14 del mismo plan menciona que “El jefe supremo del ejército liberal constitucionalista nombrará gobernadores provisionales de los estados de Guanajuato, San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León y Tamaulipas; de los que no tengan gobernador constitucional y de todas las demás entidades federativas cuyos primeros mandatarios combatan o desconozcan el movimiento”.

³⁰ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., p. 43.

³¹ Carlos José Mora García, *La rebelión del general Luis Caballero. El restablecimiento del orden constitucional y la cuestión de la lucha por la soberanía en Tamaulipas 1917-1921*, México, Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, 2009, pp. 185-186.

Al respecto, en defensa del Plan de Agua Prieta, Emilio Portes Gil se refiere a que

no fue un vulgar cuartelazo sino un movimiento general en defensa de los principios de la Constitución de 1917 y sus leyes reglamentarias. La imposición en contra de la voluntad nacional, de la candidatura del ingeniero Bonillas a la Presidencia de la República y la imposición de gobernadores en varios estados, también contra la voluntad ciudadana, dio origen a que el ejército se levantara, no para deponer a un gobierno legítimo, sino para que no se frustraran los anhelos del pueblo de México de que se cumpliera el programa de la revolución constitucionalista.³²

Podemos estar o no de acuerdo con la postura de Portes Gil, no obstante, lo que sí es un hecho es que para 1920 se había impuesto la visión del Plan de Agua Prieta.

Portes Gil, afiliado al Plan de Agua Prieta, es nombrado gobernador interino en Tamaulipas por Adolfo de la Huerta, comisionándolo para que organizara los servicios público-administrativos tanto locales como federales en el estado, como aparece en el *Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas*, núm. 38, el 29 de mayo de 1920.

Ya asentado en Ciudad Victoria, Tamaulipas, dicho gobernante emitió una serie de disposiciones que tuvieron por finalidad dejar sin efecto las de González Villarreal, entre éstas, desconocer a las autoridades de diversos municipios del estado, pero sobre todo a la XXVII Legislatura y los actos emanados de ella, así como desconocer la Constitución Política de Tamaulipas aprobada por el Congreso Constituyente el 20 de abril de 1920 y promulgada el 24 del mismo mes.

Cabe señalar que Rafael Cárdenas, antecesor inmediato de Portes Gil, sólo duró unos pocos días en el poder, por lo que no tuvo tiempo de emitir disposiciones de trascendencia para la vida política del estado.³³

Consolidado el Plan de Agua Prieta, se expidió la Constitución vigente del 27 de enero de 1921 y se promulgó el 5 de febrero del mismo

³² Emilio Portes Gil, *Historia vivida de la revolución mexicana*, México, Cultura y Ciencia Política, 1977, pp. 274-277.

³³ Carlos José Mora García, *op. cit.*, p. 218.

año por el gobernador provisional José Morante, y comenzó a regir el 10 de mayo siguiente.

Al breve paso de Portes Gil, el Senado nombró como gobernador interino a José L. Morante, quien promulgó en la fecha señalada una nueva Constitución, la que actualmente se encuentra en vigor.

La Constitución actual de Tamaulipas recogió en gran medida las disposiciones de la de 1920 que, como atinadamente señala el maestro Zorrilla, se redactó cuidadosamente y sometió al régimen político del estado al pacto federal.³⁴

LA BREVE CONSTITUCIÓN TAMAULIPECA DE 1920

Como lo señalamos en la introducción del presente trabajo, el 24 de abril de 1920 se promulgó una Constitución, fungiendo como gobernador provisional el general de brigada Francisco González Villarreal, quien, en palabras de Fidel Zorrilla, tuvo como finalidad coordinar el sistema político del estado con la Constitución federal de 1917.³⁵

Sin embargo, dicha Constitución tuvo una precaria vigencia debido a que en ese momento se expedía el Plan de Agua Prieta, que desconocía a Venustiano Carranza como presidente de la República, dentro de sus considerandos, de la siguiente manera:

II.- Que el actual Presidente de la República, C. Venustiano Carranza, se ha constituido jefe de un partido político, ha burlado de una manera sistemática el voto popular; ha suspendido de hecho, las garantías individuales; ha atentado repetidas veces contra la soberanía de los Estados y ha desvirtuado radicalmente la organización política de la República.

III.- Que los actos y procedimientos someramente expuestos, constituyen, al mismo tiempo, flagrantes violaciones a nuestra Ley Suprema, delitos graves del orden común y traición absoluta a las aspiraciones fundamentales de la Revolución Constitucionalista.

IV.- Que habiendo agotado todos los medios pacíficos para encauzar

³⁴ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., p. 43.

³⁵ *Idem*.

los procedimientos del repetido Primer Mandatario de la Federación, por la vías constitucionales, sin haberse logrado tal finalidad, ha llegado el momento en que el pueblo mexicano asuma toda su soberanía, revocando al mandatario infiel el poder que le había conferido y reivindicando el imperio absoluto de sus instituciones y de sus leyes. En tal virtud, los suscritos, ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de nuestros derechos políticos, hemos adoptado en todas sus partes y protestamos sostener con entereza el siguiente.

Plan Orgánico del Movimiento Reivindicador de la Democracia y de la Ley.

Asimismo, se desconocía a los gobernadores de varios estados y, a su vez, designaba a Adolfo de la Huerta jefe supremo del Ejército Liberal. Además se establecía que, al triunfo de la causa, se nombraría un presidente provisional que convocaría a elecciones.³⁶

Cabe señalar que dentro de los gobernadores desconocidos por el plan citado se encontraba, precisamente, el general Rafael Cárdenas por parte de Tamaulipas, por lo que dicho poder concluye pasa a manos de Emilio Portes Gil.

No obstante, el mandato de este último personaje tuvo un corto tiempo, pues sólo duró 47 días, y luego se turnó la estafeta a José L. Morante.

Es de referir que en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas* (nombre anterior), número 38, el 29 de mayo de 1920, a la par de la promulgación del Plan de Agua Prieta, se publicó la Circular número 2, el 24 de mayo de 1920, emitido en Ciudad Victoria, que se refiere al acuerdo por el cual se desconoce la legitimidad de la XXVII Legislatura, declarando que son nulos y sin ningún valor todos los actos originados en ella,³⁷ de la siguiente manera:

El Gobierno Provisional de mi cargo, ha tenido a bien expedir el siguiente Acuerdo-circular:

³⁶ Véase Aniversario del Plan de Agua Prieta, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/aniversario-del-plan-de-agua-prieta>

³⁷ Agradecemos la colaboración del Archivo Histórico del Estado de Tamaulipas por las facilidades otorgadas.

Considerando: Que el artículo 11 del PLAN DE AGUA PRIETA desconoce a los funcionarios públicos cuya investidura tenga origen en las últimas elecciones de poderes locales verificadas en el Estado de Tamaulipas, el Ejecutivo de mi cargo, emanado de dicho Plan, y de acuerdo con los determinados por él, desconoce la legitimidad de la llamada XXVII Legislatura del Estado de Tamaulipas erigida en el Congreso Constituyente y por lo mismo, declara nulos y sin ningún valor todos los actos originados de ella, entre los que se encuentra la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, firmada el 20 de abril de 1920 y promulgada el 21 del mismo mes y año por el Gobernador Preconstitucional Gral. Francisco González.

Por lo anterior, queda sin efectos la precaria Constitución para dar paso a la de 1921, que actualmente se encuentra vigente.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE TAMAULIPAS DE 1921

El 5 de febrero de 1921 se expidió la Constitución Política del Estado de Tamaulipas que actualmente nos rige, siendo gobernador provisional José Morante y estando en funciones la XXVII Legislatura del Congreso del Estado en su carácter de Constituyente; lo cual, en términos dogmáticos, carecía de aquella facultad ilimitada de un Constituyente originario al momento de crear la Constitución, en este caso de 1917, pues, de acuerdo con Elisur Arteaga, los estados pueden aumentar los derechos sociales únicamente en el caso de que se establezcan obligaciones y restricciones a las autoridades de la entidad. En virtud de esto, restringir los derechos individuales y políticos no les está permitido a los constituyentes estatales,³⁸ lo anterior, en atención a que su naturaleza corresponde a un Constituyente derivado.

Cabe hacer mención que la Constitución de Tamaulipas comenzó a tener vigencia a partir del 16 de febrero del mismo año,³⁹ y la misma

³⁸ Elisur Arteaga Nava, *Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, Oxford, 2008, p. 472.

³⁹ Es decir, casi de manera inmediata, en comparación con la Constitución de 1917, que entró en vigor hasta el 1o. de mayo de ese mismo año.

estimó en su apartado transitorio, como primera expresión, que en dicha fecha debía ser protestado por “todos los empleados y funcionarios públicos”, lo que a nuestro parecer debió prevalecer no como un artículo transitorio, sino como una disposición permanente.

Por otra parte, respecto del Poder Legislativo electo, se señaló que el periodo constitucional comenzaría a contarse desde el 1o. de enero, mientras que para el gobernador sería a partir del mismo 5 de febrero, y finalmente, por lo que hace a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia sería a partir del 16 de febrero, todos de ese mismo año.

Cabe señalar que la importancia de nuestra Constitución local radica en que nos da cohesión e identidad como región; esto es, como una parte del todo nacional. Ahora bien, una parte de la doctrina de nuestro país opina que las constituciones locales no son verdaderas constituciones, si no meras leyes reglamentarias de lo dispuesto por la Constitución federal.

En este sentido Luz del Carmen Martí Capitanachi, en defensa de esta postura señala que “los constitucionalistas mexicanos más destacados soslayan un enfoque de esta naturaleza y al explicar el régimen jurídico de los estados estudian su ‘Constitución’, aun cuando enfatizan en el carácter jerárquicamente inferior y reglamentario de ese cuerpo de leyes”,⁴⁰ más aún, refiere esta misma autora que ni Tena Ramírez ni Burgoa ni Fix-Zamudio ni Valencia Carmona abordan el tema de la Constitución de las entidades federativas. No obstante, siguiendo a Elisur Arteaga Nava, la virtud del régimen federal es que subsisten dos fuentes de autoridad sobre las mismas personas y sobre el mismo territorio, como lo señala refiriéndose a la relación de la subordinación del orden local con el federal: “La función de gobernar, pues, ha sido confiada por la constitución a dos órdenes coextensos interrelacionados de idéntica jerarquía, que realizan una función de cogobierno, en gran medida subsisten y actúan con interdependencia”.⁴¹

⁴⁰ Luz del Carmen Martí Capitanachi “Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿Son verdaderas constituciones?”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, 2002, pp. 645-661.

⁴¹ Elisur Arteaga Nava, *Teoría de la constitución*, México, Oxford, 1999, p. 374.

Aunado a lo anterior y refiriéndose a la importancia de las entidades federativas, Ignacio Burgoa señala: “Los estados no implican meras fracciones territoriales ni simples divisiones administrativas del estado federal, sino personas morales de derecho político que preceden a la creación federativa conservando su entidad jurídica”.⁴²

Entonces, si bien no existe duda de que las constituciones locales están subordinadas formal y materialmente a la federal, ésta reconoció a las constituciones locales en su texto original y, a la vez, las subordinaba en los artículos 41, 76 fracciones V y VII y 133, entre otros, y ahí radica precisamente el valor de estudio de la Constitución de Tamaulipas, porque al encontrarse bajo el modelo federal, la carta tamaulipecana incide de manera importante en la vida jurídica y política de los habitantes, vecinos o ciudadanos de Tamaulipas, justificando entonces su existencia.

Respecto de lo anterior, Pedro Antonio Enríquez Soto señala que las razones que justifican la existencia de las constituciones locales:

- Ordenan jerárquicamente el sistema jurídico estatal;
- organizan y estructuran el poder público estatal;
- definen el ámbito de competencia de las autoridades locales, y por lo tanto;
- son normas supremas para el régimen interior de los estados.⁴³

Por otra parte, no es asunto menor para los tamaulipecos, por ejemplo, cómo se organiza el voto activo y pasivo en las elecciones locales, o bien, cómo repercuten en los gobernados las sentencias de los tribunales locales o en los actos de la administración. Si bien, como ya se ha dicho, las constituciones locales deben de ser una armonización de las federales para no quebrar precisamente el equilibrio y la razón misma de ser del federalismo, y así se manifiesta de forma clara cuando

⁴² Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 2005, p. 898.

⁴³ Pedro Antonio Enríquez Soto, “Régimen constitucional de las entidades federativas”, en David Cienfuegos Salgado (coord.), *Estudio de derecho procesal constitucional local*, México, Laguna, 2008, pp. 121-154.

se subordina la norma local en diversas materias; por citar sólo a manera de ejemplo: la calidad de tamaulipecos, la forma de gobierno, la división de poderes, la conformación del municipio, entre otros temas relevantes que se estudiarán con mayor detalle en este mismo capítulo. También el Constituyente local tiene ciertos márgenes de libertad al momento de armonizar la norma estatal, siempre y cuando no se excedan los límites que fija la Constitución general, dentro de éstos tenemos, entre otros, cómo el Constituyente local resolvía lo relativo a la nacionalidad y ciudadanía en el plano local.

Mientras que el Constituyente federal, en los artículos 30 al 38, estableció las condiciones de mexicano y ciudadano, en el estado se adicionaron además del equivalente a éstos, a vecinos y habitantes; lo anterior resulta entendible porque a quien esté en nuestro país no se le puede calificar sólo de vecino o habitante; sin embargo, de más trascendencia es que se considerara en el artículo 6o. de la carta local, ciudadano tamaulipeco al menor de 21 años, si era casado; hasta ahí, en idéntica fórmula a la federal, sin embargo, también tenía esta condición quien fuera viudo, situación esta última no contemplada por la Constitución federal. Entonces en Tamaulipas se concedía este beneficio a quien estuviera en ese estado civil.

Es interesante observar también cómo se plasmó en la Constitución de Tamaulipas de 1921 un postulado que no se encontraba en la federal, nos referimos al artículo 18 fracción I, que dispone que todos los habitantes del estado están obligados a respetar y cumplir las leyes, disposiciones y reglamentos expedidos por autoridad legítima con arreglo a sus facultades legales. Nadie podrá, para sustentarse de propia autoridad a la observancia de los preceptos legales, alegar que los ignora, que son notoriamente injustos o que pugnan con sus opiniones. Si bien no es nuevo el concepto del respeto del ciudadano a la ley, se conoce al menos desde la cultura helénica, el cual se incluye en la legislación de nueva cuenta con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y la americana del mismo año. Esta última que al efecto establece: “Artículo XXXIII. Toda persona tiene el deber de obedecer a la Ley y demás mandamientos legítimos de las autoridades de su país y de aquél en que se encuentre”.

Al respecto podemos considerar que el legislador tamaulipeco tuvo a bien establecer un principio no usual en el constitucionalismo de la época y que no todos se atreverían a incluir dentro de sus proyectos constitucionales. La historia con el tiempo demostró que los derechos humanos deberían para su fortalecimiento también establecer los deberes.

Si bien, como ya se vio, el régimen federal tiene como una de sus principales virtudes la protección de cada uno de sus miembros, precisamente con la fortaleza de todos los demás, es posible que la fortaleza de ese todo se ataque a una de sus partes; de esto se ocupa precisamente el artículo 20 de la Constitución local que al efecto señala:

La soberanía del Estado reside en el pueblo y éste la ejerce a través del Poder Público del modo y en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución. El Estado no reconoce en los Poderes Supremos de la Unión, ni en otro alguno, derecho para pactar o convenir entre ellos o con Nación extraña, aquello que lesione la integridad de su territorio, su nacionalidad, soberanía, libertad e independencia, salvo los supuestos a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con lo anterior, Juan Fidel Zorrilla señala que en el artículo está la esencia de la autonomía estatal, en efecto, en este texto radica la “autonomía del Estado”, término correctamente acotado a su medida justa, pues las entidades federativas, es doctrina pacífica, carecen de soberanía.⁴⁴ Luego entonces, esta defensa de la autonomía se puede dar solamente por la vía jurídica, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 105 de la Constitución federal, que señalaba en ese entonces, de manera muy breve, que correspondía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de los conflictos entre la federación y uno o más estados, pero, más aún, el texto original del artículo 122, señalaba que los Poderes de la Unión tienen el poder de proteger a los estados contra toda invasión y violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección siempre que sean

⁴⁴ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., p. 46.

excitados por la Legislatura del estado o por su Ejecutivo si aquélla no estuviere reunida.

Por lo anterior, consideramos que debemos atender a esta disposición, que es la que protege a las entidades federativas, tanto del ataque del exterior como de otras entidades federativas.

DIVISIÓN DE PODERES. INFLUENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 EN LA DE 1921

A raíz de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, Tamaulipas, como parte integrante del federalismo mexicano, adopta por concurrencia sendas características del pacto federal.

No obstante, los estados presentan como característica esencial la autonomía en cuanto a su gobierno interior,⁴⁵ de lo anterior, Tena Ramírez ha expuesto que la doctrina suele darle dicho nombre a “la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución”.⁴⁶

Ahora bien, conocida en la teoría como la parte orgánica de las constituciones, las entidades federativas establecen las competencias para cada uno de los poderes en ella establecidos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por ende, su importancia radicará en determinar las funciones formales y materiales de cada uno, limitándolos entre sí, en apego al principio de legalidad. No obstante debe atender a lo señalado por el artículo 40 de la Constitución federal que estima: “Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal [...]”.

Además, se deberá prever lo concerniente al municipio libre, reservando todo cuanto se relacione a los servicios estimados en el precepto 115 de la Constitución federal, por estarle reservados a éstos; tema

⁴⁵ Cabe señalar que a la fecha aún subsiste la idea de que los estados son soberanos; hay corrientes ideológicas a favor y en contra; de estas últimas, al estimar que un estado al unirse a un federalismo por medio de una Constitución cede dicha soberanía para conjuntarla en un todo.

⁴⁶ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 131.

que, si bien es cierto, refiere una aportación derivada de 1917, en la cual no haremos énfasis.

Cabe referir al lector que al término del presente subtema se omitirá tocar cuanto corresponda a la parte dogmática, siguiendo la idea de Tena Ramírez, quien expone que no es indispensable que figure en dichas constituciones (locales), si se tiene en cuenta que las garantías individuales (hoy derechos humanos) que consagra la Constitución federal valen para todas las autoridades y significan la primera limitación impuesta a la autonomía local,⁴⁷ máxime que nuestro texto constitucional así lo recoge en su contenido.

Visto lo anterior, estudiaremos lo relativo a cada uno de los poderes locales y su evolución a partir de 1917 que se refleja en la Constitución tamaulipeca que actualmente rige.

PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo del estado se deposita en una asamblea, denominada Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, cuyo encargo recae en Legislatura, con una duración de tres años, divididos cada uno en dos periodos ordinarios.

En Tamaulipas, el primer periodo comienza a correr el 1o. de octubre y durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos de su competencia, sin que pueda extenderse más allá del día 15 de diciembre; el segundo periodo se realiza a partir del 15 de enero y termina el 30 de junio.

Ahora bien, el estado de Tamaulipas ha tenido a lo largo de su surgimiento diversas residencias, tal como se señala en la obra denominada *Sedes y recintos del Poder Legislativo del estado de Tamaulipas. 1824-1984*,⁴⁸ la primera estuvo en la Antigua Villa de Padilla (hoy Padilla), de 1824 a 1825; en Ciudad Victoria de 1825 a 1869; en Tula y

⁴⁷ *Ibid.*, p. 132.

⁴⁸ Juan Gabriel Limón Hernández (coord.), *Sedes y recintos del Poder Legislativo del estado de Tamaulipas. 1824-1984*, México, LII Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, (Ediciones Conmemorativas), Documento número 3, noviembre, 1986, p. 5.

Tampico, en 1869;⁴⁹ en Ciudad Victoria de 1859 a 1879; en Matamoros de 1879 a 1882, y en Ciudad Victoria de 1882 a la fecha.

Actualmente el Poder Legislativo del estado ha celebrado sesiones itinerantes mediante puntos de acuerdo que así lo sustentan y que no ha cambiado la disposición de la Constitución anterior a la vigente. Sólo por señalar un ejemplo de lo anterior, se tiene al Congreso itinerante llevado a cabo en la Ciudad de Tula a efecto de celebrar sus 400 años.

Por otra parte, debe destacarse que la transición de la Constitución de 1871 a la de 1921 implicó innovaciones que pudieron derivar de la influencia de la Constitución de 1917 y de la propia realidad que se vivía en el estado.

Tal es el caso de la denominación que se otorga al Poder Legislativo, instituyéndolo formalmente como Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas.⁵⁰

Cabe señalar que anteriormente el Poder Legislativo se integraba por 11 legisladores y a partir de la nueva Constitución es que se incrementa a 15. En la actualidad, se conforma por 36 legisladores, a los que se suman aquellos que atienden al principio de representación proporcional.

Dato importante radica en el conocimiento de aquellos legisladores que integraron la entonces XXVII Legislatura, que expidió la Constitución local de 1921, al menos de aquellos que estuvieron presentes, por lo que a continuación los señalaremos:

1. Donaciano de Lassaulx, como diputado presidente (14o. distrito)
2. Ing. José F. Montesinos, como Diputado Vicepresidente (2o. distrito)
3. Dr. Antonio Valadez Rejas (1er. distrito)
4. Cipriano Martínez (3er. distrito)
5. Refugio Vargas (5o. distrito)

⁴⁹ Para el caso de Tampico, se debió a una situación de conflicto generada por la “Revolución de la Reata”, no obstante su traslado, se llevó a cabo una sesión en Tula el 8 de febrero, para realizar las subsecuentes en Tampico.

⁵⁰ No obstante subsisten teorías que señalan que un estado, al formar parte del federalismo, renuncia a dicha soberanía para radicar únicamente en las personas, por lo que éstos se envisten con el carácter de libres y autónomos.

6. Prof. Juan Gual Vida (6o. distrito)
7. Rafael Zamudio (7o. distrito)
8. Joaquín F. Flores (8o. distrito)
9. Prof. Hilario Pérez (9o. distrito)
10. Feliciano García (15o. distrito)
11. Ing. Martiniano Domínguez y Villarreal (12o. distrito)
12. Gregorio Garza Salinas (13er. distrito)

No obstante, debemos apuntar que esta Legislatura se constituyó con carácter de Constituyente, lo cual en un primer momento pudiera parecer que rompe con la esencia del mismo, pues, basados en Felipe Tena Ramírez, autor de la obra *Derecho Constitucional Mexicano*, podemos señalar que los órganos del poder reciben su investidura y sus facultades de una fuente superior a ellos mismos, como en la Constitución, eso quiere decir que el autor de la Constitución debe ser distinto y estar por encima de la voluntad particular de los órganos.

La doctrina designa al primero con el nombre de Poder Constituyente, y a los segundos los llaman poderes constituidos.⁵¹ Cabe aclarar dicha controversia, pues como lo expresa Elisur Arteaga, la voluntad constituyente local, por no ser originaria y propia de las entidades federativas, no puede ser ejercida en tanto no exista una disposición general que así lo autorice,⁵² tal es el caso de una Constitución federal, por ejemplo la de 1917. Por tanto, el Constituyente de Tamaulipas tendrá un enfoque de “no originario” y su Constitución estará fundamentada en relación con el siguiente precepto constitucional:

Art. 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

⁵¹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 12.

⁵² Elisur Arteaga Nava, *Derecho...*, *op. cit.*, p. 469.

Cabe resaltar que las constituciones locales, a su vez, mantienen el carácter de supremas y flexibles en cuanto a su adaptabilidad a los cambios sociales, siempre y cuando, como ya quedó establecido, no contravengan al gran pacto social.

Lo anterior es obligación por parte de los diputados de salvaguardar en los términos establecidos por la Constitución Política de 1917: “Art. 108.- Los [...] Los [...] y los Diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales”.

INCLUSIONES EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL REFERENTES AL PODER LEGISLATIVO

Nos referiremos ahora exclusivamente a las facultades del Congreso local, en relación con las disposiciones originales de la Constitución federal de 1917, cuando se señalan específicamente en el texto de la Constitución local de 1921, en diversas fracciones de su artículo 58, cuyos temas más trascendentales se expondrán a continuación, o bien, cuando se tenga relación directa con el federalismo:

VII. Fijar las bases para que el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito del Estado, con las limitaciones que marca la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución General de la República; aprobar los contratos respectivos y reconocer y mandar pagar las deudas que contraiga el Estado.

Lo anterior corresponde a la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución federal que expresa lo siguiente: “Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.”

Comentario: Enrique Sánchez Bringas señala que esta fracción, que contiene las prohibiciones para las entidades en materia económica, está íntimamente ligada a su vez con el artículo 73 fracción VIII, que en su breve redacción original autorizaba al Congreso de la Unión a dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo federal pudiera precisamente

celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar estos mismos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Y en sentido contrario, las entidades federativas sí pueden adquirir deudas en moneda nacional y en el territorio del estado.⁵³

XV. Iniciar ante el Congreso General las Leyes y decretos que sean de la competencia del Poder Legislativo de la Federación, así como la reformas o derogación de unas y otras, y secundar cuando lo estime conveniente, las iniciativas hechas por las Legislaturas de otros Estados.

De la misma forma esta fracción es correlativa a la fracción III del artículo 71 de nuestro máximo ordenamiento que a la letra señala: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y III. A las legislaturas de los Estados.”

Comentario: Durante muchos años, esta facultad no fue ejercida por el Congreso tamaulipeco, sin embargo, podemos destacar que recientemente se han realizado este tipo de ejercicios, llevando iniciativas a leyes federales e incluso a la propia Constitución federal. Destacan las siguientes cinco iniciativas:

1. Punto de acuerdo no. LIX- 211, mediante el cual la LIX Legislatura del Congreso del estado de Tamaulipas envía a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovida por el grupo parlamentario del partido acción nacional de la presente legislatura, para que en ejercicio de sus atribuciones proceda en los términos correspondientes en el año 2006.
2. Punto de acuerdo no. LIX- 267, mediante el cual se propone ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un inciso d) a la fracción II del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año 2007.

⁵³ Enrique Sánchez, “Artículo 117”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 2006, pp. 286-287.

3. Punto de acuerdo no. LIX- 268, mediante el cual se promueve ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto para adicionar un segundo párrafo a la fracción X, del artículo 132 del Título Cuarto, capítulo I, de la Ley Federal del Trabajo, en el año 2008.
4. Punto de acuerdo no. LX-39, mediante el cual se promueve ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforma el párrafo segundo del artículo 9-a de la Ley de Coordinación Fiscal, en el año 2008.
5. Punto de acuerdo no. LXII- 229, mediante el cual se somete a la consideración de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se adiciona un tercer párrafo, recorriéndose los demás en su orden natural, al artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2016.⁵⁴

XVI. Reclamar ante el Congreso de la Unión cuando alguna ley general constituye un ataque a la soberanía o independencia del Estado o a la Constitución Federal.

Comentario: Esta fracción es un texto que nació acotado por sí mismo, ya que se circunscribe a que reclame el Congreso del Estado al Congreso de la Unión al parecer por la vía política o administrativa, es decir, sin trascendencia jurídica. Más afortunado resulta el correlativo, por ejemplo, de la Constitución del Estado de Nuevo León, que en el artículo 63 fracción III detalla lo siguiente: “Reclamar a quien corresponda las leyes que dé el Congreso General y las legislaturas, cuando ataquen la soberanía e independencia del Estado, o que por cualquier otro motivo se consideren anticonstitucionales”.

En este sentido es importante recalcar que esta redacción deja abierta la posibilidad de que el congreso local pueda reclamarla por otras vías, incluyendo la jurisdiccional.

⁵⁴ Agradecimientos al Archivo del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, las facilidades para la búsqueda de estos documentos.

XXII. Expedir la Ley de Organización para la Guardia Nacional en el Estado, de conformidad con la facultad que a los Estados concede la fracción XV del artículo 73 de la Constitución General.

Lo anterior se relaciona con la Fracción XV del artículo 73 de la Constitución general donde dentro de las atribuciones al Congreso de la Unión estableció lo siguiente: “Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose, a los ciudadanos que la formen, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.

Comentario: Jesús Solano González señala que la Guardia Nacional en México nace bajo la urgencia de agrupar a la ciudadanía en defensa de la República ante la invasión estadounidense. Frente a la emergencia de una crisis nacional, el presidente federalizó la Guardia Nacional y, con ello, se impulsó la alianza entre caudillos regionales.⁵⁵

En Tamaulipas nunca se creó una disposición para regular esta fracción, mas consideramos que queda regulada por los artículos 5o. y 6o. de la Ley del Servicio Militar, que detalla lo siguiente:

ARTÍCULO 5º.- El servicio de las armas se prestará: Por un año en el Ejército activo, quienes tengan 18 años de edad.

Hasta los 30 años, en la 1a. Reserva. Hasta los 40 años, en la 2a. Reserva. Hasta los 45 años, en la Guardia Nacional. Las clases y oficiales servirán en la 1a. Reserva hasta los 33 y 36 años respectivamente y hasta los 45 y 50 en la 2a. Reserva.

ARTÍCULO 6º.- En caso de guerra internacional, los mexicanos de más de 45 años de edad, hasta el límite que exijan las circunstancias, pueden ser llamados a servir en la Guardia Nacional, de acuerdo con sus condiciones físicas.

XXVII. Facultar al Ejecutivo para que celebre arreglos amistosos relativos a límites del Estado; aprobar estos en su caso y pedir al Congreso de la Unión su aprobación.

⁵⁵ Jesús Solano, “La guardia nacional”, en *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, núm. 6, julio-diciembre, México, 2012, pp. 207-240.

La fracción antes transcrita corresponde a la fracción IV del artículo 73 que expresa lo siguiente: “Para arreglar definitivamente los límites de los Estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;”

Comentario: Derivado de una revisión física en los archivos del Congreso del Estado de Tamaulipas, no se encontró documento alguno que contenga alguna disposición que dé cumplimiento a esta facultad.

XXIX. Dar la ley sobre el número máximo de Ministros de los Cultos a que le faculta el artículo 130 de la Constitución General de la República.

Cabe hacer mención que este artículo encuentra correlación con el párrafo séptimo del artículo 130 constitucional que a su vez señala que: “La legislatura de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.”

Comentario: En esta facultad se destaca que en 1926 tuvo a bien expedirse la ley a que tendrían que sujetarse los ministros de los cultos, la cual tuvo vigencia hasta el año 2002. Es un breve texto de 10 artículos en el que se establecía que solamente podía haber 12 ministros por cada culto y que éstos deberían ser mexicanos por nacimiento. Esta ley se ciñe a las disposiciones del artículo 130 constitucional, destacan las infracciones cometidas por los ministros a esta ley serían sancionadas con la pena de 15 días de arresto o 500 pesos de multa, así como y la reincidencia inhabilitaba al faltista durante cinco años para ejercer el ministerio.

XXXIII. Computar los votos y declarar electos Senadores al Congreso de la Unión conforme a lo dispuesto por el artículo 56 de la Constitución General, a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría absoluta de votos, erigiéndose para el efecto en Colegio Electoral.

Esta fracción corresponde a lo dispuesto en el artículo 56 del texto original de la Constitución federal de 1917, el cual se transcribe a continuación.

Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Comentario: A manera de antecedente y consultando el acervo del Archivo del Congreso del Estado, se pudieron localizar cuatro decretos en los cuales se constituía en Colegio Electoral y se designaba al senador titular y suplente. De este análisis observamos que este ejercicio se realizó en 1922 en el decreto número 154, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* número 56, el 15 de julio de 1922; en 1926 en el decreto número 204 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* número 63, el 7 de agosto de 1926; en 1930 en el decreto número 87 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* número 60, el 26 de julio de 1930, y 1932 en el decreto número 79 publicado en el *Periódico Oficial del Estado* número 60 tomo LVII, el 27 de julio de 1932.

XXXIV. Solicitar del ciudadano Presidente de la República, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Federal, la suspensión de las garantías que ella otorga a los habitantes del Estado; pero deberá hacerlo a petición del Ejecutivo del Estado y solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública y cualesquiera otro que pongan al Estado en grave peligro o conflicto. En los recesos del Congreso, si el caso fuere declarado urgentísimo por unanimidad de la Diputación Permanente, ésta, llamando a los Diputados existentes en el lugar donde celebre sus sesiones, que tendrán voz y voto en las deliberaciones, podrá hacer la petición antes dicha, sin perjuicio de convocarlo inmediatamente para darle cuanta y para que resuelva lo conveniente.

Además de lo anterior esta fracción se vincula directamente a lo establecido en el artículo 29 que expresa lo siguiente:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuer-

do con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Comentario: En la historia constitucional de nuestro país, solamente en 1942 han sido suspendidas las garantías individuales, esto con motivo de la participación de México en el frente aliado de la Segunda Guerra Mundial, lo anterior se puede consultar en el *Diario Oficial de la Federación*, número 26, tomo CXXXII, el 2 de junio de 1942, página 2.

En ese sentido, estimamos que fue un exceso del Constituyente tamaulipeco su incorporación al texto constitucional local, toda vez que de la interpretación literal del artículo 29 de la Constitución federal se desprende que nunca fue competencia del Congreso del Estado solicitar al Ejecutivo federal la suspensión de garantías. Abonando sobre el particular, en fecha 28 de agosto de 2012, el titular del Ejecutivo en el estado presentó, ante la entonces LXI Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, una iniciativa que, entre otras pretensiones, estimó la derogación de la fracción XXXIV del artículo 58 constitucional, plasmando dentro de su exposición de motivos que no era atribución de las autoridades estatales la suspensión de garantías. Razón que se estimó pertinente, derogando la misma mediante publicación en el *Periódico Oficial* el 8 de noviembre de 2012.

XXXV. Decretar, en su caso, el modo de cubrir el contingente de hombres que corresponda al Estado para el Ejército de la Nación.

En este caso esta fracción se encuentra relacionada a lo dispuesto por la fracción XIV del artículo 73 antes mencionado que a la letra señala: “Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio”.⁵⁶

XLIV. Concurrir a la reforma de la Constitución General de la República en los términos que establece el artículo 135 de la misma Constitución.

Esta fracción se relaciona con lo dispuesto en el 135 constitucional que expresa lo siguiente: La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los 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 o la Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Comentario: La reforma es una necesidad de toda norma jurídica y la Constitución no es la excepción. La evolución de la sociedad así lo exige, la diferencia es que las constituciones establecen en su mismo texto el procedimiento para su reforma, que en el caso de las constituciones rígidas como nuestra Constitución federal es un procedimiento agravado en el cual se requieren las mayorías calificadas de las dos cámaras del Congreso de la Unión, así como la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los congresos locales. Esta participación de la entidad federativa de la reforma en la Constitución federal no hace sino reafirmar en doble vía la presencia en el sistema federal, es decir, la participación de la entidad federativa y la Cámara de Senadores.⁵⁷

Ahora bien, hay que considerar que el texto original del artículo 135 de la Constitución federal hablaba de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, que en ese entonces, conforme al

⁵⁶ Nos remitimos al comentario expresado en la fracción XXII.

⁵⁷ “El hecho de que el precepto haga intervenir, además, a las dos Cámaras de la Unión, de las cuales en la de senadores están representados los Estados, no significa sino un fortalecimiento de la participación de las entidades”. Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 142.

texto del artículo 43 del citado cuerpo legal, eran 28 estados y se requerían 15 entidades para lograr dicha mayoría.

Al respecto, nuestra Constitución local no hacía mayor referencia a la reforma constitucional que la fracción a que nos referimos.

Entonces debe entenderse que se requería de una mayoría simple para aprobar la reforma. En ese entendido, Miguel Carbonell considera que al ser omiso el artículo 135 constitucional, será cada Constitución local la que lo determine, y si no lo hace, se entiende que es por mayoría simple, pero la Constitución local no puede indicar una mayoría superior a dos terceras partes de los legisladores presentes, porque entonces estaría estableciendo preceptos más rígidos que la Constitución federal y estaría dificultando el procedimiento reformador.⁵⁸

En este orden de ideas, el Congreso de Tamaulipas ha participado activamente en todos y cada uno de los procedimientos de reforma a la Constitución federal. Cabe señalar que en nuestro país nunca se ha impedido una reforma constitucional por no alcanzar la mayoría simple de las entidades federativas, sin embargo, como antecedente y con el único afán de hacer notar el contrapeso de las entidades federativas en estos procesos de reforma, destacamos que en 1949 la Legislatura del Estado de Tamaulipas se opuso al proyecto de adición a la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones especiales para la producción y consumo de cerveza. Cabe hacer mención que dicho proyecto de reforma se aprobó y se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de diciembre de 1949.

LI. Proponer candidato para el puesto de Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución General.

Cabe hacer mención que esta fracción se encuentra vinculada a lo dispuesto en el artículo 96 constitucional que expresa lo siguiente: “Los nombramientos de los ministros de la Suprema Corte serán hechos por

⁵⁸ Jorge Carpizo, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 44, núm. 131, México, mayo-agosto, 2011, pp. 543-598.

el Presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Senadores, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación del Senado no podrán tomar posesión los magistrados de la Suprema Corte nombrados por el Presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Senadores no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el Presidente de la República hará un tercer nombramiento, que surtirá sus efectos, desde luego, como provisional, y que será sometido a la aprobación de dicha Cámara en el siguiente período ordinario de sesiones. En este período de sesiones, dentro de los primeros diez días, el Senado deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba, o nada resuelve, el magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si el Senado desecha el nombramiento cesará desde luego en sus funciones el ministro provisional, y el Presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación del Senado en los términos señalados.”

Comentario: Es importante mencionar que esta disposición estuvo vigente por un breve periodo desde la expedición de la Constitución hasta el 20 de agosto de 1928, además, una vez efectuada la revisión física en el Archivo del Congreso del estado de Tamaulipas, no se encontró documento alguno en el cual nuestro estado hubiera hecho uso de esta atribución.

Art. 156.- En el caso de desaparición de Poderes previsto por la fracción V del artículo 76 de la Constitución Federal, serán llamados para que se encarguen provisionalmente del Ejecutivo, según el siguiente orden de preferencia.

I. El último Secretario General de Gobierno, siempre que sea tamaulipeco por nacimiento.

II. El último Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, y a falta de éste los demás Magistrados por orden numérico, siempre que sean tamaulipecos por nacimiento.

III. El último presidente del Congreso, y a falta de éste los anteriores, prefiriéndose a los más próximos sobre los más lejanos con el requisito anterior.

Este artículo corresponde a lo establecido por la fracción V del artículo 76 de la Constitución general, que contempla lo siguiente: “Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado, a propuesta en tema del Presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso”.

Comentario: Esta facultad natural del Senado como representante de los intereses de las entidades federativas ante la federación presenta algunas dificultades, de tal suerte que incluso nos dice don Felipe Tena Ramírez, en el dictamen que la presentó ante la asamblea en el Constituyente de Querétaro la llamó “peligrosa facultad del senado”,⁵⁹ en efecto, presenta algunas dificultades cuando ha tenido que ejecutarse. Al efecto, Juan Fidel Zorrilla nos dice que la primera aplicación del precepto en 1924 originó un conflicto al ser designado Candelario Garza como gobernador por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, habiendo sido desconocido este nombramiento por el último presidente del Congreso local, anterior a la desaparición de poderes, quien invocando la Constitución local se instaló como gobernador en Tampico y logró ser reconocido por el Congreso de la Unión.⁶⁰

Este mismo autor nos dice que se repitió la desaparición de poderes en nuestro estado en 1947, cuando desaparecieron los poderes siendo gobernador el licenciado Hugo Pedro González y se designó

⁵⁹ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 428.

⁶⁰ Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, *op. cit.*, p. 51.

gobernador provisional al general Raúl Garate. En esta ocasión no se controvirtió el nombramiento, sin embargo, el mismo gobernador provisional Garate fue designado como gobernador sustituto por el Congreso local en ese mismo año;⁶¹ en franca contradicción con el texto de la Constitución federal.

Nuestra Constitución local en su texto original preveía un orden para ser llamado a hacerse cargo provisionalmente de la titularidad del Poder Ejecutivo, luego entonces, el que una Constitución local prevea el orden de prelación para estos efectos, lejos de resolver un problema de carácter jurídico, lo agudiza por la contradicción que se puede presentar entre ambos textos, además de la incertidumbre por las diversas interpretaciones que se pueden dar de los mismos.

Hemos tratado algunos aspectos muy puntuales de la armonización de la Constitución local con la federal, realizada hace 96 años, pero ambas son siempre obras en construcción porque la sociedad es también una obra inacabada, fruto del devenir histórico, no es lo mismo un país de 10 millones de habitantes en la época revolucionaria, que los más de 120 millones de la actualidad, las necesidades sociales y las obligaciones y responsabilidades consecuentes del estado son evidentemente distintas.

En este sentido, y volviendo a los temas de la armonización, los requisitos de ciudadanía se han zanjado en la mayoría de edad a los 18 años, la facultad de proponer candidato a magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación duró unos pocos años, en los años treinta dejó de ser Colegio Electoral el Congreso estatal, tratándose de la elección de los senadores, la reforma constitucional en materia religiosa de 1992 eliminó la restricción de número máximo de los ministros de culto; en 2012 se deroga en la Constitución local la fracción a efecto de que el Congreso de Tamaulipas no pudiera solicitar la suspensión de garantías, por no ser ésta una atribución de la autoridad estatal. Y algunas facultades definitivamente nunca se ejercieron. Otro tanto de estas facultades subsisten por ser parte de las decisiones fundamentales del federalismo.

⁶¹ *Ibid.*, p. 52.

Ahora bien, por lo que hace a los requisitos para ser diputado, se denota un cambio en cuanto a la adición de la vecindad y residencia por más de cinco años, así como la característica de poseer suficiente instrucción;⁶² con respecto a la edad, ésta permaneció intacta, sin embargo, la actualidad nos refleja una disminución de 25 a 21 años.

En relación con las prohibiciones para ser diputado, se aumentan los supuestos para adicionar al secretario general, los magistrados del Supremo Tribunal y el procurador general de Justicia, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, estén o no en ejercicio, los magistrados, jueces y empleados de la federación en el estado, los presidentes municipales, los munícipes, los secretarios de ayuntamiento y los jueces, en su inscripción, si estuvieren en ejercicio dentro de los cuatro meses anteriores a la elección. Por otra parte, quienes hayan sido condenados por algún delito contra la propiedad o grave contra las personas. Finalmente, respecto de los militares, se les abre espacio siempre que se separen del servicio hasta cuatro meses antes.

En relación con las prohibiciones para desempeñar otra función o cargo, se señala como excepción al ramo de la instrucción, con el permiso del Congreso.

Ahora bien, dada la naturaleza del incremento de diputados, también se da un impacto respecto del número de integrantes que conforman el *quorum*, además se agrava el hecho de no asistir a las sesiones, para que dentro de los 30 días siguientes concurren, de no hacerlo se entenderá que por ese simple hecho renuncian al cargo y se llamará al suplente. No obstante, se abre la oportunidad para que los legisladores se ausenten de cinco sesiones consecutivas con simple aviso, y a más con licencia concedida por el Congreso.

Además, se da celeridad al procedimiento de la designación de los integrantes de la Mesa Directiva en sesiones extraordinarias, pues anteriormente se preveía un periodo de cuatro días para examinar las credenciales de los que se presentarán de nuevo y recibirles la protesta correspondiente, para posteriormente estimarlo el mismo día de la se-

⁶² Respecto de la instrucción a que nos referimos, en la actualidad, no se ha podido precisar a partir de qué momento se determina como tal.

sión; en la cual se estimó que el Ejecutivo o el presidente de la Comisión Permanente expusieran los motivos de la convocatoria.

Ahora bien, la nueva Constitución previó la disolución del Congreso, para que de no haberse nombrado diputación permanente, fungiera la última Mesa Directiva.

Cabe señalar que un aspecto importante radica en la incorporación del deber de los diputados de visitar los pueblos que componen los distritos que representan dentro de los periodos de recesos, para efectos de informarse acerca de:

- El estado en que se encuentra la educación y beneficencia públicas.
- De cómo los funcionarios y empleados públicos cumplen con sus respectivas obligaciones.
- Del estado en que se encuentra la industria, el comercio, la agricultura, la ganadería, la minería y las vías de comunicación.
- De los obstáculos que se opongan al adelanto y progreso del distrito y de las medidas que sea conveniente dictar para remover tales obstáculos, y para favorecer el desarrollo de todos o de algunos de los ramos de la riqueza pública.
- Velar constantemente por el bienestar y prosperidad de su distrito, allegando al o a los municipios que lo compongan su ayuda directa para conseguir ese fin.

Para poder llevarse a cabo lo anterior, la Constitución de 1921 estimó que en las oficinas públicas se tuviera la obligación de facilitar a los diputados los datos necesarios, siempre que éstos no debieran permanecer en secreto o, en términos actuales, en reserva de conformidad con la Ley de Transparencia.

Lo antes mencionado constituye a partir de entonces un deber de todo diputado: presentar una memoria al Congreso que contenga las observaciones y medidas conducentes.

Ahora bien, sólo por no dejar pasar el dato, se observa que anteriormente al Congreso del Estado se le concedían “atribuciones”, mientras que para 1921 se cambió la connotación a “facultades”; por lo que es

necesario referir que la primera se entiende como un acto que se debe ejercer, mientras que para el segundo implica aquello que se puede hacer.

Sin detenernos en aspectos hermenéuticos y continuando con el estudio que nos ocupa, referimos que las nuevas facultades dadas al Legislativo en 1921 derivan en diversos aspectos que en la actualidad ya no corresponden al propio poder, por ser inherentes al Poder Judicial, tal es el caso de la “interpretación”, que tanto la Constitución de 1871 como la actual la referían.

Por otra parte, se observan nuevas facultades, que en la actualidad se han venido reformando, aunque en esencia subsisten las siguientes:

- Fijar a propuesta del gobernador, los gastos de la administración pública.
- Condonar impuestos del Estado.
- Fijar a propuesta de los respectivos ayuntamientos por conducto del Ejecutivo los presupuestos de egresos y las contribuciones e impuestos que deban formar la hacienda pública de los municipios.
- Nombrar a los empleados de la Contaduría Mayor de Glosa y Secretaría del Congreso, y removerlos con causa justificada.
- Revisar la cuenta pública, por conducto de la Contaduría.
- Fijar las bases al Ejecutivo para renovar los contratos de donde se origine la deuda del Estado.
- Autorizar la enajenación y gravamen de los bienes raíces del Estado y de los municipios. Los bienes muebles podrán venderse sin la autorización del Congreso, pero la venta se hará en pública subasta.
- Fijar las bases a los ayuntamientos para la contratación de empréstitos.
- Conceder permisos y decretar honores por servicios eminentes prestados a la humanidad, a la patria o al estado.
- Expedir leyes para la jubilación de los maestros de instrucción pública que lo merezcan en atención a la antigüedad y eficacia de sus servicios.
- Decretar pensiones en favor de las familias de los que hayan prestado servicios eminentes al Estado.
- Reclamar ante el Congreso de la Unión cuando alguna ley general constituya un ataque a la soberanía o independencia del Estado o a la Constitución federal.

- Nombrar al director de Educación Pública a propuesta, en terna, del Ejecutivo.
- Nombrar gobernador provisional cuando sin licencia y de modo absoluto faltare por cualquier motivo el gobernador constitucional, o cuando deje de presentarse el electo a desempeñar sus funciones el día señalado para tomar posesión del Poder Ejecutivo, o no se hubiere efectuado la elección, o verificada ésta no se hubiere hecho y publicado la declaración de gobernador electo.
- Comunicarse con el Ejecutivo por medio de comisiones nombradas de su seno.
- Decidir sobre las elecciones de los ayuntamientos, cuando se reclame contra ellas.
- Formar su Reglamento Interior y acordar las providencias necesarias a más de las señaladas por la Constitución para hacer concurrir a los diputados ausentes.
- Resolver las cuestiones de límites que se susciten entre municipios del Estado, siempre que entre ellos no se hayan puesto de acuerdo.
- Hacer el escrutinio de los votos emitidos en las elecciones de gobernador y diputados a la Legislatura del Estado; calificar dichas elecciones; declarar quienes, por haber obtenido mayoría de votos, deben desempeñar dichos cargos, y resolver sobre la renuncia que presentaren los expresados funcionarios, convocando a nuevas elecciones en los casos previstos por esta Constitución.
- Resolver cualquier duda que ocurra sobre la validez de las elecciones populares y cualidades de los elegidos. Las resoluciones del Congreso en funciones de Colegio Electoral son irrevocables.
- Determinar lo que crea conveniente sobre la renuncia que haga el gobernador y calificar los impedimentos que no le permitan encargarse de su cometido, decretando nueva elección si la renuncia o impedimento ocurriere dentro de los dos primeros años del periodo.
- Convocar a elecciones extraordinarias de diputados y ayuntamientos en los casos que disponga la ley.
- Recibir la protesta constitucional de los diputados, del gobernador, de sus substitutos, de los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia, de los suplentes de éstos y de todos los empleados de su nombramiento que conforme a las leyes no deban otorgar la protesta de

otro modo.

- Fomentar e impulsar la educación pública y todos los ramos de prosperidad en general.
- Estimular la beneficencia pública, reglamentarla para que logre sus fines y para que estén debidamente asegurados sus bienes.
- Conceder o negar al gobernador licencia temporal para separarse de su puesto y para salir del Estado, y designar a la persona que deba suplirlo interiormente en los casos que así se requiera.
- Autorizar al Ejecutivo para crear fuerzas de servicio temporal cuando lo demanden las necesidades del Estado.
- Ejercer las facultades propias de un cuerpo legislativo en todo aquello que no le prohíba la Constitución general o la del Estado.
- La facultad que le concede el artículo 24 de esta Constitución.
- Expedir las leyes necesarias para hacer efectivas todas las anteriores facultades y las concedidas a los otros Poderes por esta Constitución, así como las que no estén expresamente reservadas a los Poderes de la Unión y correspondan al régimen interior del Estado.
- Dirimir los conflictos que se susciten entre el Ejecutivo del Estado y el Tribunal Superior de Justicia, sólo cuando tengan carácter puramente administrativo.
- Dictar leyes tendentes a combatir con la mayor energía el alcoholismo.
- Dictar leyes para organizar en el territorio del Estado el sistema penal por colonias penitenciarias, con base en el trabajo como medio de regeneración.
- Convocar a elecciones en caso de muerte del gobernador, si esto ocurriere dentro de los dos primeros años del periodo.
- Conocer y resolver sobre la renuncia que presenten los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia y de los impedimentos que tengan para desempeñar sus cargos, nombrando en su caso quién debe substituirlos.
- Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo, en alguno o en todos los ramos de la Administración Pública, cuando circunstancias apremiantes así lo exijan, siendo necesario para ello los votos de dos tercios de los diputados presentes.
- Crear nuevas municipalidades dentro de las existentes, variar sus límites y suprimir alguna o algunas de ella.

- Ejercer las demás facultades que le señala esta Constitución y la general de la República.

Además, la Constitución de 1921 estableció una serie de impedimentos al Congreso, tales como:

- Imponer préstamos forzosos de cualquier especie y naturaleza que sean.
- Abrogarse en ningún caso facultades extraordinarias.
- Atentar contra el sistema representativo, popular y federal.
- Dejar de señalar retribución o un empleo establecido por la ley. En caso de que se omita fijar tal remuneración [*sic*], se entenderá señalada la última que hubiere tenido.
- Mandar hacer cortes de cuentas con los acreedores del Estado, a fin de dejar sus créditos insolutos.
- Dispensar estudios para el efecto de otorgar títulos profesionales.
- Hacer lo demás que prohíbe la Constitución.

Por lo que hace a la diputación permanente, se establecieron nuevas atribuciones:

- Dictaminar sobre todos los asuntos que quedaren pendientes al terminar el periodo de sesiones ordinarias del Congreso y sobre los asuntos que admita, y presentar estos dictámenes el día en que se abra el nuevo periodo de sesiones ordinarias.
- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y, en su caso, para que conozca de las acusaciones que pro delitos oficiales o del orden común se presenten en contra de los altos funcionarios que gozan del fuero, el Congreso no prolongará sus sesiones por más tiempo que el indispensable para tratar el asunto para el que fuere convocado.
- Admitir las renunciaciones de los altos funcionarios, mandando cubrir sus vacantes en la forma que la Constitución establece.
- Recibir los expedientes de elección de diputados al Congreso del Estado y los de gobernador, para los efectos señalados en esta Constitución.

- Recibir la protesta de los funcionarios en los casos en que deban rendirla ante el Congreso.
- Resolver sobre las solicitudes con carácter de urgente que se le presentare; cuando la resolución exija la expedición de una ley o decreto, se concretará la Comisión a formular dictamen para dar cuenta a la Legislatura.

Finalmente, con respecto a la diputación permanente se estimó que si, por no haberse verificado las elecciones o por cualquier otra causa, el Congreso no pudiera renovarse el día fijado, la diputación permanente continuaría con tal carácter, hasta que dejara instalado al nuevo Congreso conforme a las leyes, convocando a elecciones en su caso.

Cabe señalar que en relación con el derecho de iniciativa y formación de leyes, se suprime al ministro tesorero en materia de Hacienda Pública, al tiempo en que se establece que las votaciones de leyes o decretos serán nominales, lo cual, en palabras de Enrique Bernalles, se refiere a cuando el relator llama a cada uno de los congresistas por su nombre y éstos responden sí, no o abstención; o bien cada uno registra su voto en el sistema de votación electrónica y se imprime el listado de congresistas en orden alfabético, con el sentido de su voto, consignándose en el acta correspondiente.⁶³

Por otra parte, se prevé una ampliación de siete a 10 días el término para que el Ejecutivo estatal pueda formular observaciones a las leyes o decretos aprobados por el Congreso. Cabe señalar que, a la fecha, éste es de 30 días naturales.

Asimismo, se determinó que el Ejecutivo no podría hacer observaciones a las resoluciones del Congreso, cuando éste ejerciera funciones de Colegio Electoral, función que actualmente no se realiza, o de Jurado, ni en los casos de aceptación de renunciaciones o convocatoria a nuevas elecciones.

Finalmente, se hace alusión a las formalidades de las resoluciones del Congreso, las cuales se comunicarán al Ejecutivo firmados por el presidente y los secretarios del Congreso, empleándose la siguiente fórmula:

⁶³ Enrique Bernalles Ballesteros (coord.), *Manual parlamentario*, Lima, Comisión Andina de Juristas (Democracia, 5), 2003, p. 109.

El Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas decreta: (texto de la ley o decreto y los acuerdos económicos sólo por los secretarios).

PODER EJECUTIVO

Respecto de los requisitos para ser titular del Ejecutivo estatal, se observa un cambio que pudiera no ser trascendental en aquel momento, pero que en nuestro tiempo se estima *ad hoc* a los derechos humanos, y es que en 1921 para ser gobernador se estableció como requisito ser ciudadano del estado con al menos cinco años de residencia en el mismo o uno si se es nacido en él.

Asimismo, se prevé como requisito poseer suficiente instrucción. Sin embargo, queremos hacer una pausa en este aspecto, ya que al igual que los titulares de la representación legislativa, este requisito puede prestarse a interpretaciones restrictivas si se plantean las interrogantes siguientes: ¿qué debe contemplarse como suficiente instrucción? ¿En qué materias se debe tener suficiente instrucción?

Por ello, el Tribunal Federal Electoral (Trife) ha tenido a bien señalar en 2014 una tesis denominada “DERECHO A SER VOTADO. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS RESTRICCIONES DEBE SER CONFORME CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD. (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO)”.⁶⁴

Al efecto, dicha tesis señala en esencia que corresponde al legislador ordinario y a las legislaturas locales, al contar con facultades, establecer las calidades, requisitos, circunstancias o condiciones que cumplan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, lo que significa que en las disposiciones normativas se deben emplear términos concretos, precisos y acotados con el fin de brindar mayor especificación de los supuestos previstos y evitar restricciones excesivas. Lo anterior quiere decir que los derechos no son absolutos, y nos abre el panorama para determinar que la interpretación es ambigua y que así debiera permanecer a fin de no vulnerar derechos político-electorales.

⁶⁴ Tesis II/2014, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta Época, marzo de 2014, pp. 46-47.

Por otra parte, se amplían las restricciones para ocupar el cargo de gobernador, prohibiendo su ejercicio no sólo a ministros de culto⁶⁵ y militares activos, sino que en 1921 se adicionaron a las personas que desempeñaran algún cargo o comisión de otros estados o de la federación, a menos que se separaran de ellos un año antes de la elección, a los magistrados del Supremo Tribunal, procurador general de Justicia ni el secretario general de Gobierno o quien realice tal función, si no se encuentran separados de sus cargos cuando menos 90 días antes de la elección y, finalmente, a quienes tengan mando de fuerza en el estado, si lo han conservado dentro de los 180 días inmediatos a la elección.

Por otra parte, se observa que la fecha de inicio del encargo de los titulares del Ejecutivo estatal varió de 1871 a 1921, pues respecto de la primera se preveía el 4 de mayo inmediato a la elección, mientras que para la segunda el 5 de febrero inmediato a la elección. Cabe resaltar que en la actualidad se estima el 1o. de octubre, y el periodo de mandato de igual forma ha cambiado de cuatro años, como lo señalaba originalmente la Constitución de 1921, a seis años.

Un aspecto relevante es lo referente a la reelección del Ejecutivo, pues para 1871 y aún en la entrada en vigor de la de 1921, se estimaba la posibilidad de que el titular del Ejecutivo estatal pudiera reelegirse, aunque no para un periodo inmediato, sino que se debía esperar el transcurso de un periodo igual. No obstante, la Constitución de 1871 permitía bajo una excepción que esta regla se vulnerara, y que establecía que éste podía hacerlo si no se gobernaban los cuatro años.⁶⁶

Ejemplos de lo anterior los señala Juan Fidel Zorrilla en su obra *Gobernadores obispos y rectores*⁶⁷:

Servando Canales Molano

- 1o. de septiembre de 1870 a primero de junio de 1872.
- 5 de agosto de 1872 a 10 de septiembre de 1874.

⁶⁵ Anteriormente se señalaban de manera general como eclesiásticos.

⁶⁶ Actualmente cambia la fecha al 1o. de octubre y su mandato será por seis años y nunca podrá volver a desempeñar el cargo.

⁶⁷ Juan Fidel Zorrilla, *Gobernadores, obispos y rectores (Cronología notas)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989, pp. 24-27.

- 1o. de junio de 1875 a 25 septiembre de 1875.⁶⁸
- 20 de abril de 1876 a 6 de noviembre de 1876.

Francisco Echarte

- 10 de septiembre de 1874 a 1 de junio de 1875.
- 25 de septiembre de 1875 a 20 de abril de 1876.
- 6 de febrero a 22 de noviembre de 1877.

Juan Gojón

- 13 de enero de 1877 a 6 febrero del mismo año.
- 22 de noviembre de 1877 a 16 de octubre de 1878.
- 11 de abril de 1879 a 12 de mayo de 1880.
- 18 de enero de 1884 a marzo del mismo año.

Alejandro Prieto Quintero

- 4 de mayo de 1888 a 3 de mayo de 1896.⁶⁹
- 31 de julio de 1901 a 10 de agosto de 1901.

Matías Guerra

- 10 de agosto de 1901 al 30 de septiembre de 1901.
- 30 de noviembre de 1911 a 4 de febrero de 1912.
- 5 de mayo de 1912 a 28 abril de 1913.

Joaquín Argüelles

- 5 de febrero a 5 de mayo de 1912.
- 28 de abril de 1913 a 24 de julio de 1913.

⁶⁸ Juan Fidel Zorrilla hace referencia a que con motivo de diversas licencias por razón de enfermedad, solicitadas por el general Servando Canales, fue sustituido en breves periodos por los gobernadores interinos Ramón Guerra y Francisco Echartea.

⁶⁹ Juan Fidel Zorrilla también hace referencia en este periodo, señalando que en dos breves lapsos de su periodo gubernamental fue sustituido interinamente el ingeniero Prieto por el licenciado Guadalupe Mainero. Uno de ellos en 1890 porque contrajo matrimonio don Alejandro con Clementina Llorente.

Raúl Garate Legleú

- 7 de octubre a 24 de noviembre de 1915.
- Marzo a junio de 1916.⁷⁰

Por otra parte, se estimó que de no encontrarse publicada la elección del gobernador, la titularidad cambiaría de manos al titular de la Suprema Corte de Justicia y, a falta de éste, al magistrado propietario que le suceda, como se señalaba en 1871, al ciudadano que nombre el Congreso o la diputación permanente, no pudiendo recaer en el gobernador saliente para 1921, razón que se empata a los nuevos criterios de reelección.

En un mismo contexto, se estimó que de no presentarse el gobernador electo, en un periodo que no excediera de 30 días, previa calificación de causa, se resolvería el abandono convocando a nuevas elecciones dentro de los 10 días siguientes.

Ahora bien, por lo que hace a la muerte o renuncia del gobernador en funciones, anteriormente se estimaba que el Congreso convocara a nuevas elecciones dentro de los 10 días siguientes, excepto cuando fuese el último año de ejercicio; no obstante, la norma cambió en 1921 para señalar que, en el supuesto referido, se estimarían las siguientes opciones:

- a) Que durante los dos primeros años⁷¹ del periodo que dejen acéfalo al Poder Ejecutivo, el Congreso, constituido en sesión permanente y secreta, nombrará, por las dos terceras partes del número total de sus miembros, un gobernador interino.

Además, convocaría a elecciones dentro de los 10 días siguientes a la toma de posesión de éste.

- b) Si los hechos tuvieran lugar durante los dos últimos años, no se convocará a nuevas elecciones y la persona designada por el Congreso durará en funciones de gobernador hasta terminar el periodo.

⁷⁰ Finalmente, Juan Fidel Zorrilla señala de este último personaje que en las fechas señaladas fue interino por ausencia del general Luis Caballero.

⁷¹ Actualmente durante los tres últimos años.

De lo anterior, cabe referir que Juan Fidel Zorrilla señaló que en 1924 fue designado Candelario Garza como gobernador provisional por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con motivo de la desaparición de poderes; este nombramiento fue desconocido por Gregorio Garza Salinas, último presidente del Congreso local,⁷² entonces la XXIX Legislatura.

Otro ejemplo que señala el autor es el caso del general Raúl Gárate, quien fue designado gobernador provisional el 9 de abril de 1947, cuando la Comisión Permanente del Congreso de la Unión decretó desaparecidos los poderes del estado.⁷³

No pasa desapercibido que, tratándose de licencias concedidas al gobernador, se estimó conveniente que si éstas se hubiesen dado por la Comisión Permanente, en caso de receso, debería ser ratificada o revocada por el Congreso al momento de iniciarse los trabajos correspondientes al periodo ordinario que continuase.

Ahora bien, respecto de las licencias temporales, entendidas como no más de seis meses, se estimó que, para que el secretario general de Gobierno se encargase del despacho, éstas no debían exceder de ocho días,⁷⁴ pues de lo contrario se nombraría un sustituto emanado de una terna enviada por el Ejecutivo al Congreso. Además se convino que si dicho funcionario no se presentara, se declararía vacante el puesto.

Por otra parte, se observa que el gobernador al tomar protesta ante el Congreso del Estado, anteriormente debía pronunciar lo siguiente: “Protesto desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador del Estado libre, soberano é independiente de Tamaulipas, conforme á la Constitución y á las leyes, mirando en todo por el bien y prosperidad de sus habitantes.” [sic]

La protesta cambió en 1921, pues, en esencia, ésta atendía al contenido de la Constitución federal de 1857 en su artículo 83 y a la propia Constitución de Tamaulipas de 1871 en su artículo 72.

Por lo anterior, se observa que el nuevo contexto en que se basa la protesta es el siguiente, que además continúa vigente hasta nuestros días:

⁷² Juan Fidel Zorrilla, *Estudio de la legislación...*, op. cit., p. 51.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ Actualmente 30 días y, si excede, el Congreso decidirá al interino.

Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Gobernador que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión y del Estado, y si no lo hiciere así, que la Nación y el Estado me lo demanden.

Por otro lado, con respecto a las facultades y obligaciones del gobernador, se hace una ampliación substancial, para pasar de 16 de ellas en 1871 a 45 en 1921, de las cuales fueron adicionadas las siguientes:⁷⁵

- En el orden federal, las que determinen la Constitución federal y las Leyes Federales.
- Impedir los abusos de la fuerza armada (hoy pública) contra los ciudadanos y los pueblos, procurando que se haga efectiva la responsabilidad en que aquella incurriere.
- Informar a la Secretaría de Gobernación sobre la conveniencia o inconveniencia de permitir se dediquen nuevos locales a cultos religiosos. [Actualmente sin vigencia.]
- Promulgar y mandar publicar, cumplir y hacer cumplir la Constitución del Estado, las leyes, decretos y acuerdos del Congreso, y proveer en la esfera administrativa cuando fuere necesario a su exacta observancia, expidiendo para el efecto los reglamentos respectivos.⁷⁶
- Cuidar en los distintos ramos de la administración que los caudales públicos estén asegurados (anteriormente preveía que fuera “siempre”) y se recauden e inviertan con arreglo a las leyes.
- Nombrar y remover libremente, además del secretario general de Gobierno, al procurador general de Justicia, tesorero general, agentes

⁷⁵ Para conocer las fracciones que no fueron alteradas véase la Constitución Política del Estado de Tamaulipas de 1921, en su artículo 92, fracciones XIII, XV, XVIII, y XIX.

⁷⁶ En la actualidad, dicha disposición se ha ampliado para, por ejemplo, adicionar los acuerdos, reglamentos, circulares que expida el Poder Judicial, los ayuntamientos y los organismos autónomos de los poderes; para conocer más véase la Constitución Política del Estado de Tamaulipas vigente y reformada.

del Ministerio Público y defensores de Oficio; y a todos los demás empleados del Estado, cuyo nombramiento y remoción no encomiende la ley a otra autoridad.⁷⁷

- Pasar al procurador general todos los asuntos que deban ventilarse dentro de los tribunales, para que ejercite ante ellos las atribuciones de su ministerio. [Sin vigencia.]
- Resolver gubernativamente los asuntos que pongan las leyes bajo su inspección.
- Se adiciona a la facultad del gobernador para iniciar leyes y decretos, aquellos que estime convenientes para el mejoramiento de los ramos de la administración pública del Estado, así como pedir al Legislativo local que inicie ante el Congreso de la Unión lo que sea de la competencia federal.
- Proponer terna al Congreso para director general de Educación Pública. [Sin vigencia.]
- Proponer terna al Supremo Tribunal de Justicia para el nombramiento de jueces de Primera Instancia.⁷⁸
- Celebrar convenios con los gobernadores de los estados limítrofes, para la entrada y paso de sus fuerzas de seguridad para el territorio del Estado y recíprocamente, dando cuenta al Congreso.
- Ejercer la superior inspección, no sólo de la hacienda pública del Estado, sino de todos los fondos municipales, y velar por su recaudación, custodia, administración e inversión.
- Mandar que se practiquen visitas en las tesorerías municipales, con el objeto de cerciorarse de que los ingresos se han recaudado y los gastos se han hecho de acuerdo con los presupuestos respectivos, dando cuenta inmediatamente al Congreso con las irregularidades que se encuentre. [Sin vigencia.]
- Conocer de las quejas que se interpongan contra los ayuntamientos o sus presidentes. [Sin vigencia.]

⁷⁷ A la fecha dicha fracción se encuentra desfragmentada, existiendo una diversidad de cambios, por ejemplo, respecto del procurador general de Justicia, se requiere la ratificación del Congreso.

⁷⁸ Dicha fracción se ha reformado para que se proponga ante el Congreso, el nombramiento de magistrados del Poder Judicial del Estado, así como la propuesta de designación de los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa.

- Visitar durante su periodo los municipios del Estado, dictar las providencias que conforme a sus facultades fueren oportunas y dar cuenta al Congreso con el resultado de cada visita.
- Dictar las disposiciones necesarias para combatir los juegos prohibidos.
- Expedir los fiats de notarios y títulos profesionales con arreglo a las leyes.
- Conceder indulto de las penas en los términos y con los requisitos que expresa la ley.
- Organizar la Secretaría General de Gobierno y demás departamentos, sin alterar los presupuestos.⁷⁹
- Castigar correccionalmente a los que le falten al respeto o desobedezcan sus disposiciones como gobernantes, con una pena que no exceda de 36 horas de arresto, o multa hasta de 300 pesos, sujetándose a lo dispuesto en la parte final del artículo 21 de la Constitución Federal de la República. Si la multa no fuese pagada, se conmutará [*sic*] por el arresto correspondiente que nunca excederá de 15 días.
- Nombrar uno o más apoderados para asuntos judiciales y administrativos, dentro o fuera del Estado.
- Concurrir al Congreso cuando lo juzgue conveniente para sostener alguna iniciativa presentada por el Ejecutivo, o enviar en su representación al secretario general de Gobierno o a la persona que designe para el mismo objeto, o para informar cuando lo solicite el Congreso, pudiendo rendir tales informes por escrito.
- Pedir al Congreso, o a la Comisión Permanente, si aquel no estuviere reunido, las facultades extraordinarias que sean necesarias para restablecer el orden en el Estado, cuando por causa de invasión o de conmoción interior se hubiere alterado. Del uso que haya hecho de tales facultades dará cuenta detallada al Congreso.
- Hacer cumplir los fallos y sentencias de los tribunales y prestar a éstos el auxilio que necesiten para el ejercicio expedito de sus funciones. [Sin vigencia.]

⁷⁹ Actualmente no sólo se hace referencia a la Secretaría General, sino que se amplía a todas las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

- Concurrir a la apertura de los períodos de sesiones del Congreso, rindiendo un informe sobre los diversos ramos de la administración en la del primero de enero de cada año.⁸⁰
- Fomentar por todos los medios posibles la instrucción y educación públicas y procurar el adelanto y mejoramiento social, favoreciendo toda clase de mejoras que interesen a la colectividad.
- Conceder licencia a los funcionarios y empelados [*sic*] que dependan del Ejecutivo, con o sin sueldo, conforme a las leyes, suspenderlos hasta por el término de tres meses del empelo [*sic*] y goce de sueldo, por faltas comprobadas en el desempeño de sus obligaciones, que no den motivo a que se les instruya causa o a que se les destruya; y resolver sobre las renunciaciones que hagan los mismos funcionarios y empleados.⁸¹
- Tomar, en caso de invasión exterior o conmoción interior armada, las medidas extraordinarias que fueren necesarias para salvar el Estado, sujetándolas lo mas [*sic*] pronto posible a la aprobación del Congreso o de la Diputación.
- En caso de sublevación o de trastorno interior en el Estado, excitar, de acuerdo con el Congreso, o ministrar la protección debida, si los elementos de que dispone el Ejecutivo del Estado no fueren bastantes para restablecer el orden.
- Recibir la protesta de ley a los funcionarios y empleados de nombramiento del Ejecutivo, cuando no estuviere determinado otra cosa en la ley.
- Acordar la expropiación por causas de utilidad pública con los requisitos de ley.
- Excitar a los ayuntamientos en los casos que a su juicio sea necesario para que cuiden del mejoramiento de los distintos ramos de la administración.
- Conceder pensiones dentro o fuera del Estado a los estudiantes que acrediten que no pueden sostenerse de por sí.
- Suspender los acuerdos de los ayuntamientos cuando fueren con-

⁸⁰ Esta fracción ha cambiado para señalar que el informe señalado podrá darse cuando se estime conveniente o así lo solicite el Congreso; es decir, que ya no se contempla como una obligación; no obstante deberá el gobernador rendir un informe anual sobre el estado que guarde la administración pública en sesión pública, extraordinaria y solemne, en la segunda quincena de septiembre de cada año.

⁸¹ La fracción a que nos referimos estima las cuestiones procedimentales dentro de una ley reglamentaria.

trarios a la Constitución general, a la local del Estado o cualquier otra ley, o cuando lesionen los intereses municipales, dando cuenta al Congreso para que éste resuelva en definitiva.⁸²

- Respetar y hacer que se respete la libre emisión del voto popular en las elecciones.
- Conceder con arreglo a las leyes habilitaciones de edad a los menores para contraer matrimonio.
- Los demás que les confiere esta Constitución u otra ley.

Por otra parte, con respecto a las prohibiciones al gobernador, se observa como novedad en la Constitución de 1921 lo siguiente:

- Negarse a sancionar y publicar las leyes y decretos que expida el Congreso, en los términos que prescribe esta Constitución.
- Decretar la prisión de alguna persona o privarla de su libertad, sino cuando el bien y seguridad del Estado lo exijan, y aun entonces deberá ponerla en libertad o a disposición de la autoridad competente en el preciso término de 36 horas, salvo lo prevenido en la fracción XXXII del artículo anterior.
- Ocupar la propiedad particular, salvo en los casos de expropiación, por causa de utilidad pública y en la forma legal.
- Mezclarse en los asuntos judiciales ni disponer durante el juicio de las cosas que en él se versan o de las personas que estén bajo la acción de la justicia.
- Distraer los caudales públicos de los objetos a que están destinados por la ley.
- Expedir órdenes de recaudación o pago, sino por conducto de la Tesorería General.
- Impedir o retardar la instalación del Congreso.
- Salir del territorio del Estado por más de 48 horas sin permiso del Congreso o de la Diputación Permanente.⁸³
- Mandar personalmente en campaña la fuerza pública sin permiso del Congreso o de la Diputación Permanente.

⁸² Para este caso, el Ejecutivo en la actualidad debe dar cuenta al Congreso para que éste acuerde lo conducente.

⁸³ Actualmente se estiman 15 días.

Finalmente, haciendo referencia a la figura del secretario general de Gobierno, quien antes de 1921 se le denominaba como secretario del Despacho de Gobierno, se observa que las funciones de dicho servidor anteriormente se encontraban señaladas en la Constitución de 1871, sin embargo, para la reestructuración de 1921, se determinó por el Constituyente que éstas quedaran asentadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas dentro de las atribuciones de la Secretaría General de Gobierno.⁸⁴

No obstante, con respecto a los requisitos para acceder al cargo público, se determinaba el mismo requisito para ser diputado, el cual era ser tamaulipeco en ejercicio de sus derechos y tener 25 años cumplidos al día de la elección; en cambio, para 1921, estos dos cambian: ser ciudadano mexicano y ser mayor de 30 años de edad.

Además, se amplían al listado: ser abogado con título expedido por alguna escuela oficial, se restringe el encargo a militares y ministros de culto, estando o no en ejercicio, y finalmente, se determina que no debía haber sido condenado por delito infamante, cuya calificación recaer en manos del Congreso.

Cabe señalar que se incorpora la determinación de que todo documento firmado por el gobernador debía a su vez firmarse por el secretario general de Gobierno; es decir, acuerdos, circulares, órdenes y disposiciones, así como los documentos que subscriba, para que surtan efectos.⁸⁵

PODER JUDICIAL

Para finalizar con la división de poderes prescrita en la Constitución local de 1921, tocaremos lo que corresponde al Poder Judicial, para lo cual observamos que, para 1871, la administración de justicia en el estado se ejercía por los tribunales y jueces del mismo, lo que cambia en 1921, para denominar a un Supremo Tribunal de Justicia, jueces de primera instancia, jueces de paz y tribunales y jurados. No obstante,

⁸⁴ Para saber más, léase la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas, disponible en: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/>

⁸⁵ No obstante, los constituyentes plantearon una excepción para determinar que, a falta de éste, haría las veces el oficial mayor de la Secretaría.

en la actualidad se ha determinado que sólo se encuentren como parte de dicho Tribunal a los juzgados de primera instancia y los juzgados menores; además, se dio al Congreso la facultad para ejercer funciones judiciales cuando éste actúe como jurado.

Por otra parte, se disminuyen las instancias de tres a dos y se deroga el recurso de nulidad; además, respecto de los delitos cometidos por magistrados y jueces, a los que se sumaron los secretarios y empleados (hoy servidores públicos), subsistió la acción popular en contra de ellos; sin embargo, con el tiempo dicha disposición cambió, para dar paso a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Tamaulipas.⁸⁶

En relación con lo anterior, Ovalle Favela señala que en México, la Constitución Política de 1917 preveía la acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la federación.⁸⁷ Asimismo, el mismo autor adiciona que lo que la Constitución de 1917 preveía, en sentido estricto, no era una verdadera acción popular, pues no legitimaba al ciudadano para ejercer una acción ante los tribunales en nombre del interés de la comunidad, sino que confería a los ciudadanos una simple facultad para denunciar los hechos, con el fin de que un órgano del estado ejerciera la acción correspondiente.⁸⁸

Ahora bien, respecto de los magistrados, anteriormente se contemplaban aquellos pertenecientes a la Suprema Corte, y su elección se realizaba de forma directa; sin embargo, como ya hemos señalado, se depositó el encargo en el Supremo Tribunal de Justicia, en específico, por tres magistrados, lo cual a la fecha se ha ampliado para dejar sus funciones en 10 magistrados de número, supernumerarios y regionales. Además, éstos serían designados por el Congreso erigido en el Colegio Electoral, por dos años con opción a reelección. En la actualidad son

⁸⁶ Bajo la recién creada Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Tamaulipas, que derivó del Sistema Estatal Anticorrupción.

⁸⁷ José Ovalle Favela, “Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 107, mayo-agosto, 2003, México, UNAM-IJ, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3760/4652>.

⁸⁸ *Idem*.

designados por un periodo de seis años, con opción a reelección hasta un máximo de 12 años a partir de la fecha inicial de su designación.

En relación con los requisitos para ser magistrado, en 1871, la Constitución establecía que se debía tener la calidad de ciudadano tamaulipeco. Sin embargo, para 1921 se amplía dicho criterio para abrir paso a todo ciudadano mexicano; además de ser abogado recibido (hoy licenciado en Derecho), con al menos cinco años de práctica profesional. También, se aumenta la edad de 25 a 30 años (a la fecha 35) y prevé poseer una buena reputación, no ser militar o ministro de algún culto, estando o no en ejercicio. Actualmente dichas restricciones se han ampliado para agregar el supuesto de no haber ocupado por lo menos durante el año previo al día de la designación los cargos de gobernador, secretario o su equivalente, procurador general de Justicia, o diputado local en el estado.

Asimismo, se previó que los magistrados no debían ser parientes por consanguinidad hasta el cuarto grado y por afinidad hasta el segundo, que éstos no pueden ser abogados de terceros, apoderados en negocios ajenos, asesor, árbitro de derecho ni desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión por el que reciba remuneración alguna, salvo casos de docencia, investigación, literatura y beneficencia, lo cual consideramos un acierto en la impartición de justicia equitativa.

Ahora bien, respecto de la designación correspondiente, a la entrada en vigor de la Constitución de 1921, se señaló una protesta similar a la del Ejecutivo, aunque ya no se encuentra en el contenido del máximo ordenamiento. Sin embargo, la misma Ley Suprema del estado subsana lo dicho al señalar que todos los servidores públicos al entrar en funciones deberán rendir protesta (artículo 158 CPET).

Por otra parte, damos cuenta de que, como ya hemos señalado, la Suprema Corte hacía las funciones de Poder Judicial; no obstante, para cuando cambia al Supremo Tribunal de Justicia, se conservaron en esencia seis de las o atribuciones que tenían,⁸⁹ y se adicionan las siguientes:

⁸⁹ Con excepción de las siguientes: a) terminar las disputas que se susciten sobre contratos celebrados con el gobierno del Estado y los habitantes del mismo, y b) decidir los recursos de nulidad en las sentencias ejecutorias.

- Conocer en primera instancia de las controversias que se susciten sobre cumplimientos de contratos celebrados por particulares con los ayuntamientos o con el Estado.
- Dirigir las competencias que surjan entre las autoridades judiciales del Estado, siguiendo el procedimiento que fijan las leyes.
- Conocer como Jurado de Sentencia de los delitos oficiales de que fueren acusados los altos funcionarios que gocen de fuero.
- Iniciar ante el Congreso leyes tendentes a mejorar la administración de justicia.
- Nombrar los jueces de primera instancia, a propuesta en terna del Ejecutivo.
- Nombrar los jueces de paz, a propuesta en terna de los ayuntamientos respectivos donde aquellos radican.
- Formar su Reglamento Interior.
- Conceder licencias hasta por un mes a los magistrados y jueces.
- Ordenar visitas de cárceles.
- Ordenar visitas a los juzgados de primera instancia y de paz.
- Nombrar y remover libremente los empleados del propio Tribunal.
- Conocer de las quejas formuladas contra los jueces de primera instancia.

En la actualidad las atribuciones de los órganos del Poder Judicial se dividen en: a) del pleno del Supremo Tribunal de Justicia, y b) del Consejo de la Judicatura.⁹⁰

CONCLUSIONES

A 100 años de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta continúa teniendo la misma fuerza en nuestros días como cuando entró en vigencia en 1917, mucho de ello se debe a la forma de Estado federal.

⁹⁰ Véase artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas vigente.

Es por ello que la Constitución federal da vida a todo nuestro sistema jurídico, plasmados en ella los derechos humanos, reconocidos a nivel interno y amplía su catálogo globalizando el derecho con la adopción de tratados internacionales, establece garantías de protección de éstos, marca nuestro modelo de gobierno y la división de poderes, impone límites al poder constituido, nos recuerda que la soberanía radica esencial y originalmente en el pueblo y establece una serie de mecanismos de participación ciudadana, imprimiendo con ellos al federalismo.

De igual forma, la Constitución local otorga identidad al estado y de manera homóloga presenta características similares a la federal. Es en este texto en donde el Constituyente tamaulipeco adaptó el marco constitucional a las necesidades sociales, brindando al pueblo un pacto acorde y suficiente para cumplir con las expectativas de los proyectos de estado, además, al ser concurrentes sus disposiciones han permitido que se conjuguen bajo fines específicos que conllevan al bien común.

En la actualidad nuestra Constitución local, al igual que la federal, ha tenido reformas y adiciones en concordancia con los avances democráticos y de derechos humanos propios del nuevo constitucionalismo garantista que vela por la protección del ser humano de forma integral. Amén de reconocer los derechos humanos contenidos en la Constitución general y su interpretación conforme a los tratados internacionales y las constituciones federal y local. Se establecen, por otro lado, mecanismos de planeación democrática y la consulta popular sobre temas de trascendencia estatal, se reconocen expresamente los derechos a la vida, la dignidad, la igualdad y la justicia. Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, señala que se adoptarán las medidas legislativas y ejecutivas necesarias para lograr progresivamente la máxima aplicación de los recursos disponibles. Destacan los derechos a la información, cultura, agua e incluso acceso a internet. Este reconocimiento de derechos posiciona a la Constitución de los tamaulipecos como un texto moderno acorde con los tiempos y la realidad que nos esté tocando vivir.

FUENTES CONSULTADAS

Bibliográficas

- ARNÁIZ AMIGO, Aurora, *Historia constitucional de México*, México, Trillas, 1999.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Teoría de la constitución*, México, Oxford, 1999.
- , *Derecho Constitucional*, 3a. ed., México, Oxford, 2008.
- BERNALES BALLESTEROS, Enrique (coord.), *Manual parlamentario*, Lima, Comisión Andina de Juristas (Democracia, 5), 2003.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 17a. ed., México, Porrúa, 2005.
- CABALLERO, Ángel, *Constitución y realidad constitucional*, México, Porrúa/Tecnológico de Monterrey, 2005.
- CARBONELL, Miguel, “Artículo 40”, en *El régimen federal de la ley fundamental. Derechos del Pueblo Mexicano*, t. XVIII, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma la de 5 de febrero de 1857*, México, 1917.
- Constitución Política del Estado de Tamaulipas*, México, 1921.
- CRUZ BARNEY, Oscar, “Artículo 43”, en *El régimen federal de la ley fundamental. Derechos del Pueblo Mexicano*, t. XVIII, 7a. ed., México, Cámara de Diputados, 2006.
- ENRÍQUEZ SOTO, Pedro Antonio, “Régimen constitucional de las entidades federativas”, en David Cienfuegos Salgado (coord.), *Estudio de derecho procesal constitucional local*, México, Laguna, 2008.
- HAMILTON, Alexander, *et al.*, *El federalista*, 2a. ed., traducción de Gustavo R. Velasco, México, FCE, 2004.
- HIDALGA, Luis de la, *Historia del derecho constitucional mexicano. Cuadros sinópticos: división de poderes y sistema electoral*, México, Porrúa, 2002.
- LIMÓN HERNÁNDEZ, Juan Gabriel (coord.), *Sedes y recintos del Poder Legislativo del estado de Tamaulipas. 1824-1984*, México, LII Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas, (Ediciones Conmemorativas), Documento número 3, noviembre, 1986.

- LOMBARDO TOLEDANO, Vicente, *Escritos acerca de las constituciones de México*, t. II, México, Centro de Estudios Filosóficos, Políticos y Sociales/Porrúa, 1992.
- LUTZ, Donald, “The Purposes of American State Constitutions”, en Daniel Armando Barceló Rojas, *Introducción al derecho constitucional*, México, UNAM-IIIJ, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1598/8.pdf>.
- MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, “Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿Son verdaderas constituciones?”, en José María Serna de la Garza (coord.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII congreso iberoamericano de derecho constitucional*, México, UNAM, 2002.
- MORA GARCÍA, Carlos José, *La rebelión del general Luis Caballero: el restablecimiento del orden constitucional y la cuestión de la lucha por la soberanía en Tamaulipas, 1917-1921*, México, Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, 2009.
- PORTES GIL, Emilio, *Historia vívida de la revolución mexicana*, México, Cultura y Ciencia Política, 1977.
- RABASA, Emilio, *La constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3a. ed., México, Porrúa, 1956.
- , *Historia de las constituciones mexicanas*, México, UNAM-IIIJ, 1997.
- SÁNCHEZ, Enrique, “Artículo 117”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 2006.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la constitución*, México, Fontamara, 1998.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 40a. ed., México, Porrúa, 2013.
- ZORRILLA, Juan Fidel, *Origen del gobierno federal en Tamaulipas*, 2a. ed., Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas, 1978.
- , *Estudio de la legislación en Tamaulipas*, 2a. ed., México, Universidad Autónoma de Tamaulipas-Instituto de Investigaciones Históricas, 1980.

- , *El poder colonial en Nuevo Santander*, México, Instituto Tamaulipeco de Cultura, 1989.
- , *Gobernadores, obispos y rectores (Cronología notas)*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.

Hemerográficas

- CARPIZO, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 44, núm. 131, México, mayo-agosto, 2011.
- OVALLE FAVELA, José, “Acciones populares y acciones para la tutela de los intereses colectivos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 107, mayo-agosto, 2003, México, UNAM-IIIJ, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3760/4652>.
- SOLANO, Jesús, “La guardia nacional”, en *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo*, núm. 6, julio-diciembre, México, 2012.

Electrónicas

- Aniversario del Plan de Agua Prieta, disponible en: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/aniversario-del-plan-de-agua-prieta>
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente, pp. 670 y 671, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *El Constitucionalismo social y la constitución mexicana de 1917, un texto modelo y precursor*, México, UNAM-IIIJ, 1993, pp. 63-64, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3447/5.pdf>
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Tamaulipas, disponible en: <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/>
- Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913, INEHRM, disponible en: http://constitucion1917.gob.mx/es/inehrm/26_de_marzo_de_1913.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, disponible en: http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/

Archivos

Archivo Histórico del Estado de Tamaulipas
Archivo del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas



TAMAULIPAS EN EL
CONGRESO CONSTITUYENTE
1916-1917

Fue editado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS
HISTÓRICOS DE LAS REVOLUCIONES DE MÉXICO.
Se terminó de imprimir en la Ciudad de México en 2017.

Su tiraje consta de 1 000 ejemplares.

La obra que el lector tiene en sus manos, coordinada por María del Pilar Gómez Leal, es el resultado del trabajo de 11 especialistas: Pedro Alonso Pérez, Leonte Garza Salinas, Oswaldo Garza Sagástegui, Alseldo Guarneros, Gabriel Higuera, Alejandro Martínez Aduna, Fernando Olvera Charles, María Eugenia Prieto, Oscar Rincón Pérez, Mauricio Sánchez y Ana Esperanza Vargas. En ella se aborda el difícil contexto internacional y nacional del proceso revolucionario, para luego analizar el contexto político, económico y social de Tamaulipas, su importancia en la Revolución y su participación en el Constituyente de 1917, así como los datos biográficos de los constituyentes tamaulipecos. Finaliza con el análisis de la influencia de la Constitución de 1917 en la Constitución del estado de 1921.

En el marco del Centenario de la Constitución que nos rige, el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México se complace en coeditar la obra *Tamaulipas en el Congreso Constituyente 1916-1917*, con el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas y su Congreso, a través de su Instituto de Investigaciones Parlamentarias, y con la colaboración de la Universidad Autónoma de Tamaulipas, por medio de su Instituto de Investigaciones Históricas.

