

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 Zeferino 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 constituyentes 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 lector un panorama general sobre los temas debatidos, entender su evolución, 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 derechos 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 mexicano. 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, prestacionales, 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-IIJ/Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 114.

² Véase Karel Vazak en Alberto Schettino Piña, “El derecho a la educación”, núm. 241, t. LIV, UNAM-IIJ, 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 14-3º, 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 expedir”.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 3º. 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-INEHMRM/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 Félix 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 condonar 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 accentuarse 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 estribaba 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 tesis, 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 deseé.

Permitidme que traiga a esta tribuna los cerebros preclaros que dirigieron la contienda de las libertades en el país más democrática 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 enseñante, 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 aparezca 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 esfuerzo 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, lo 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 Mígica, Palavicini, Lizardi, Von Verzen, 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 ejercitárolo 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 previo 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 Burgos, *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 específicamente 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 9O. 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 9o. 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 transcrita en el artículo 9º del proyecto de Constitución, ampliéndolo 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, parésenos 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 de 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 deseé.

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, degenera en tumulto y turbe la tranquilidad o el reposo de los habitantes, con gritos, riñas u otros desordenes; 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 alarmas 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 fíjáos 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, asegúremos 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 concultan 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, conciliadora 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 pretexo 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 conductor 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-IIJ, 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 interviniéron 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 inculpado.

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 atropellos, 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 prevéa 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 dijiesen 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 catoe 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 catoe, 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 catedadora 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 catoeos, 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 querella 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 concluirla, 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 60. 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

iguiente fórmula: “Art. 6º 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 voto 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 suscitaría ninguna 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; supongamos 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 suspensión. 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 expresamente fijados en la Constitución, ni otro medio legítimo de intervención en ellos, que el de los poderes generales que la misma establece. Art. 21. Los poderes de la Unión derivan todos de la Constitución, y se limitan solo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en ella misma, sin que se entiendan permitidas otras por falta de expresa restricción.

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 expresamente 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 expresamente concedidas por esta Constitución 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 estadunidense, 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, Zefirino 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-

zones: 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 dilapidén 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 democrata, 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 regirá 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-IIJ/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-IIJ/Secretaría de Cultura-INEHMR (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-IIJ, 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-IIJ (Biblioteca Constitucional-Serie Grandes Temas Constitucionales), 2016.

KAPLAN, Marcos, *El estado latinoamericano*, México, UNAM-IIJ, 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-IIJ/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-IIJ/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-IIJ/Instituto de la Judicatura Federal-Consejo de la Judicatura Federal, 2001.

SCHETTINO PIÑA, Alberto, “El derecho a la educación”, núm. 241, t. LIV, UNAM-IIJ, 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/cpem/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>

