

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación

PO

E650.113

G669c

González Oropeza, Manuel

Los Congresos Constituyentes durante los últimos 150 años de México /
Dr. Manuel González Oropeza - - México : Suprema Corte de Justicia de la
Nación, Dirección General de la Coordinación de Compilación y
Sistematización de Tesis, 2008.
viii, 88 p.

ISBN 978-970-712-900-9

1. Congreso Constituyente – Siglo XIX – Siglo XX – México
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos – Aspectos
políticos – Aspectos Económicos
3. Asamblea de Querétaro
4. Poder
Constituyente I.t.

Primera edición: octubre de 2008

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Av. José María Pino Suárez Núm. 2
C.P. 06065, México, D.F.

Impreso en México
Printed in Mexico

La edición y diseño de esta obra estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

LOS
CONGRESOS
CONSTITUYENTES
DURANTE
LOS ÚLTIMOS
150 AÑOS DE
MÉXICO

DR. MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Presidente

Primera Sala

Ministro Sergio A. Valls Hernández
Presidente

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo
Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Ministro Juan N. Silva Meza

Segunda Sala

Ministro José Fernando Franco González Salas
Presidente

Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano
Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministro Genaro David Góngora Pimentel
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Comité de Publicaciones y Promoción Educativa

Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia
Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos

Comité Editorial

Mtro. Alfonso Oñate Laborde
Secretario Ejecutivo Jurídico Administrativo

Mtra. Cielito Bolívar Galindo
*Directora General de la Coordinación de
Compilación y Sistematización de Tesis*

Lic. Gustavo Addad Santiago
Director General de Difusión

Dr. César de Jesús Molina Suárez
*Director General de Casas de la Cultura Jurídica
y Estudios Históricos*

Dr. Salvador Cárdenas Gutiérrez
Director de Análisis e Investigación Histórico Documental

CONTENIDO

Presentación	VII
I. La Constitución Política	1
II. La Constitución Económica	41
III. La Constitución Federal	51
IV. Incidencias del Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917)	57
Referencias bibliográficas	85

PRESENTACIÓN

La obra que ahora pone en nuestras manos el Magistrado Manuel González Oropeza no sólo es una muestra más de sus habilidades como investigador acucioso, sino un retrato preciso de las circunstancias que rodearon la creación de las más recientes Constituciones mexicanas.

El autor combina la historia, la política, la anécdota amena y el criterio jurídico para estructurar un texto que atrae al lector por el interés de su lectura, pues no son frecuentes los libros sobre constitucionalismo que se leen de corrido.

Bien se dice al inicio del trabajo que la Constitución mexicana sobre la que más y mejor se ha escrito es, precisamente, la de 1857. Aún bajo la vigencia de la actual norma fundamental, la de 1917, los estudios y análisis constitucionales no han escapado a la necesidad de volver a los debates de la primera y a los comentarios generados en torno a ella con posterioridad. En rigor, este

libro representa un homenaje del Poder Judicial Federal a nuestras instituciones constitucionales.

La reforma constante de nuestras normas constitucionales no obedece a una patología legislativa ni es producto de alguna incapacidad nacional; responde simplemente a una particular tradición jurídica, distinta a la norteamericana, que apoya en el criterio de sus Jueces los cauces de la justicia. Nuestra tradición jurídica no otorga a los Jueces esa centralidad, sino que deposita tal papel protagónico en los legisladores.

Por lo que se refiere a algunos hechos que el Magistrado González Oropeza denomina “incidencias” del Congreso Constituyente de 1917 se tornan, bajo su perspicaz enfoque, en datos relevantes que, aunque poco conocidos, abundan en conocimientos que sobre ellos se tiene. Muchos sucesos acontecidos durante el citado Congreso Constituyente son elementos de significativa importancia para el historiador, el sociólogo, y particularmente para el intérprete jurisdiccional de la Constitución, pues el sentido que se otorga a determinada norma puede depender del contexto histórico en el que se discutió y aprobó. De aquí que, la obra que ahora se presenta, resulta de interés y utilidad para quienes son profesionales en la historia, y sobre todo para quienes tienen la importante función de discernir el sentido o significado de nuestras normas fundamentales.

*Comité de Publicaciones y Promoción Educativa
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Ministro Mariano Azuela Güitrón
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

I. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Sobre ninguna Constitución se ha escrito más que sobre la expedida en 1857. Aunque a primera vista nos separan más de un siglo y la propia Constitución vigente de 1917, la razón para su popularidad radica en que una gran parte del texto de esta última Constitución toma las mismas palabras de la de 1857. Así, uno de los diputados constituyentes de 1916-1917, Paulino Machorro Narváez, escribiría posteriormente y con sobrada razón, que la Constitución vigente es una versión reformada de la aprobada en 1857.

Por ello, para el conocimiento de nuestro régimen constitucional actual, es necesario comprender estos orígenes. La doctrina moderna de Derecho Constitucional se basa de manera constante en los libros que, sobre todo a partir de 1870, se fueron publicando en torno a esa Constitución. La presencia de las obras de José María Lozano, entre otros, así como las sentencias de José María Iglesias e Ignacio L. Vallarta, e incluso las críticas acerbas de Emilio

Rabasa, todas ellas sobre la Constitución del medio siglo decimonónico, constituyen sin duda alguna la porción más representativa y elaborada de nuestra tradición jurídica y política.

No obstante, cada Constitución en México tiene su peculiar circunstancia y aunque las dos últimas Constituciones federales en México tienen una gran afinidad, en la doctrina constitucional se ven separadas en cuestiones específicas. Sin embargo, ambas ofrecen la urdimbre constitucional del México moderno que se ha tramado durante más de 150 años y que merece ser recordada.

Aunque las ideas de una Constitución y del régimen de un Estado de Derecho aparecen incontenibles en México hacia 1820, sobre todo por los folletos de José Joaquín Fernández de Lizardi, el *Pensador Mexicano*, y con la Constitución de 1824 cuando se adoptan las decisiones fundamentales que México aún observa en su estructura política, como son la república, la representación y el sistema federal; la Constitución de 1857 representa la culminación del concepto de supremacía constitucional, o como manifestó José María Iglesias en 1876: “Sobre la Constitución nada, sobre la Constitución nadie”.

En efecto, para 1856 el pueblo mexicano exigía que la ley determinara las facultades de las autoridades y este principio se convirtió en el rector de los trabajos del Constituyente, puesto que uno de sus anhelos fue desterrar las dictaduras y depositar el cúmulo de atribuciones, así como la soberanía, en la función legisladora.

Hacia 1856, año en que se instala el Congreso Constituyente, nuestro país ya había experimentado un Primer Imperio, el de Iturbide, con efectos

desastrosos; una primera república federal con titubeantes esfuerzos y varias repúblicas centralistas, con grados cada vez mayores de centralización; y hasta ese año constituyente México se había batido entre federalismo y centralismo, y de la misma manera entre republicanismo y monarquía.

Las revoluciones, cuartelazos y sublevaciones de la primera mitad del siglo XIX fueron legitimados en la pretensión de distintos cambios de regímenes constitucionales. Las Constituciones fueron el primer objetivo de estos movimientos armados, sean de 1824 a 1836 o incluso hasta 1843. El concepto de reforma constitucional era absoluto y no como lo entendemos en la actualidad; si había que reformar una Constitución, como sucedió con la de 1824, había que expedir un nuevo texto, incluso diametralmente opuesto al anterior, por lo cual las reformas parciales no fueron comunes. No se concebían términos medios, pues las Constituciones y sus reformas eran banderas de las facciones y partidos que por su naturaleza resultaban irreconciliables.

El último capítulo con esta tónica suicida lo escribió la Constitución de 1857, pues a pesar del intento de los monarquistas para eliminarla con Maximiliano y el Segundo Imperio, ya las revoluciones y movimientos de esa segunda mitad del siglo pasado se legitimaban, como lo señaló Daniel Cosío Villegas, en la propia Constitución. Así, con el paso del tiempo y de las sublevaciones, la Constitución se sacraliza, se convierte en la última razón para sustentar las causas populares y para señalar a los malos gobiernos. De la misma manera, los gobiernos institucionales se fundamentan y se convierten en garantes de esa Constitución. Es así que Benito Juárez y Venustiano Carranza coinciden en sus actos, aunque uno es el protector de la Constitución de 1857, mientras que el otro se convierte en su reformador.

Este es, pues, uno de los grandes méritos de la Constitución que comentamos, el de plasmar en la conciencia histórica de nuestro país la concepción de que el texto constitucional es la norma suprema del Estado y que, en consecuencia, según su último artículo,

... no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por un trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se restablecerá su observancia, y, con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

De igual manera está implícito en el mérito de esta Constitución el hecho de que ante cualquier modificación o adecuación de su texto a las cambiantes circunstancias, se efectúe a través de reformas al mismo y no mediante cambios de Constituciones; de esta manera, aunque superaba la norma constitucional, ello no implicaba su petrificación, sino la flexibilidad suficiente para incluir las modificaciones necesarias. Así se actualizaba el texto sin alterar la tranquilidad política del país.

Se registraron 32 grandes reformas al texto de la Constitución de 1857, lo cual configura un caso insólito en nuestra historia política. Estas reformas fueron las siguientes

- 1) 24 de enero de 1861 – Sobre las alcabalas o los impuestos interiores que cada Estado imponía dentro de su territorio a la circulación de mercancías procedentes de otros Estados

- 2) 14 de abril de 1862 – Sobre alcabalas
- 3) 19 de abril de 1863 – Establecimiento del Estado de Campeche
- 4) 18 de noviembre de 1868 – Establecimiento del Estado de Coahuila
- 5) 15 de enero de 1869 – Establecimiento del Estado de Hidalgo
- 6) 16 de abril de 1869 – Establecimiento del Estado de Morelos
- 7) 25 de septiembre de 1873 – Importantísima reforma por la cual se incorporan la Leyes de Reformas al texto constitucional
- 8) 13 de noviembre de 1874 – Gran reforma que reorganiza al Poder Legislativo, reinstaurando al Senado, y finca nuevos principios en sus relaciones con el Ejecutivo
- 9) 5 de mayo de 1878 – Reección del Poder Ejecutivo
- 10) 12 de mayo de 1882 – Sobre alcabalas
- 11) 2 de junio de 1882 – Sobre facultades del Poder Legislativo
- 12) 3 de octubre de 1882 – Sustitución presidencial
- 13) 15 de mayo de 1883 – Libertad de imprenta
- 14) 14 de diciembre de 1883 – Facultad de la Federación para Legislar sobre comercio

- 15) 29 de mayo de 1884 – Facultades del Poder Judicial Federal
- 16) 26 de noviembre de 1884 – Sobre alcabalas
- 17) 12 de diciembre de 1884 – Instauración del territorio de Tepic
- 18) 22 de noviembre de 1886 – Supresión definitiva de las alcabalas
- 19) 21 de octubre de 1887 – Reelección presidencial
- 20) 20 de diciembre de 1890 – Reelección presidencial
- 21) 24 de abril de 1896 – Sustitución presidencial
- 22) 1º. de mayo de 1896 – Federalización en materia de exportación e importación
- 23) 10 de junio de 1898 – Trabajos obligatorios
- 24) 22 de mayo de 1900 – Organización del Poder Judicial Federal
- 25) 14 de mayo de 1901 – De la pena de muerte y de la capacidad patrimonial de las corporaciones
- 26) 31 de octubre de 1901 – Facultades del Poder Legislativo Federal
- 27) 18 de diciembre de 1901 – Prohibición a los Estados y representación poblacional de los diputados

- 28) 24 de noviembre de 1902 – Instauración del territorio de Quintana Roo
- 29) 6 de mayo de 1904 – Instauración de la vicepresidencia
- 30) 20 de junio de 1908 – Facultades del Poder Legislativo Federal
- 31) 12 de noviembre de 1908 – Sobre emigración e inmigración
- 32) 7 de noviembre de 1911 – No reelección del Poder Ejecutivo

Como puede apreciarse, los dos promotores más grandes de reformas en el texto constitucional de 1857 fueron Juárez y Porfirio Díaz. Los procedimientos y los objetivos de las reformas fueron distintos. A Juárez le preocuparon las alcabalas y la división territorial del Estado mexicano. A Díaz, en cambio, la concentración del poder en el Ejecutivo Federal fue su tónica, así como la reelección y sustitución presidenciales. En 1867 Juárez intentó la reforma constitucional por referéndum popular; en cambio, Díaz hizo sentir su poder político en el Congreso y en los Estados, con alianzas o amenazas, para hacer prevalecer sus proyectos de reforma constitucional.

Las reformas a la Constitución han sido un punto de crítica a las últimas dos Constituciones mexicanas, sobre todo en relación con el argumento de la, en apariencia, inalterada Constitución de los Estados Unidos, misma que, desde su promulgación en 1787, ha sufrido tan sólo 26 enmiendas formales, permaneciendo su texto original sin ninguna reforma durante los dos siglos de su vigencia. La importancia de este hecho radica en que la Constitución de ese país fue un modelo que en 1857 nuestros constituyentes tuvieron a la vista y porque llegaron a tomar, de manera textual, algunos artículos.

La cuestión de las reformas ha sido exagerada por quienes desconocen tanto el sistema constitucional mexicano como el de los Estados Unidos. La Constitución del siglo XVIII ha sido modificada a través de las interpretaciones que la Suprema Corte de ese país angloamericano ha elaborado en forma intensiva y hasta contradictoria. De esta manera, las reformas constitucionales se han hecho a través de interpretación judicial.

Con el sistema implantado en México por la Constitución de 1857, el Legislador se convierte en el máximo órgano político y, su consecuencia, la ley en la más fiel expresión de esa supremacía. Todo debe hacerse constar en el texto de la ley, por ello la Constitución al ser la Ley Suprema, en ella deben estar las decisiones políticas fundamentales y cualquier modificación debe constar en el texto, aprobada por el legislador constituyente y no a través de la interpretación de un poder ajeno a la legisferante.

Sin embargo, la idea más interesante al respecto es la influencia de la Constitución de los Estados Unidos en la mexicana de 1857. Es sabido que, desde 1823, esa Constitución había sido traducida al español en México y que ya en la primera Constitución mexicana de 1824 se había adoptado el sistema federal por su influencia. Pero con la Constitución de 1857 esta influencia llega madura. Las principales obras explicativas de la realidad constitucional de ese país ya habían sido publicadas y conocidas. Las excelentes obras políticas del francés Alexis de Tocqueville fueron traducidas y divulgadas de manera extensiva. También las clásicas obras de la cultura jurídica anglosajona eran conocidas, empezando por los *Comentarios a las leyes de Inglaterra*, de William Blackstone, y las obras de Derecho constitucional de los Estados Unidos, como los importantes *Comentarios* de Joseph Story.

Entonces, el Congreso Constituyente de 1856-1857 tuvo no sólo el texto traducido de la Constitución de los Estados Unidos, con la incertidumbre sobre el significado y límites de las instituciones adoptadas, como había pasado en 1824, sino que la mayoría de sus integrantes eran personas con los conocimientos suficientes sobre las disposiciones que tomaban de ese modelo.

Aunque resulta muy difícil delimitar el alcance de las influencias de las Constituciones y doctrinas de otros países, no podemos considerar que dichas influencias hayan sido ciegas, sin ninguna adaptación o transformación por parte de los estadistas mexicanos. Como podremos apreciar más tarde, la institución de los derechos humanos, derivados de un anhelo libertario, tuvo su máxima expresión en el ideal constitucional de 1857. La libertad, aunada de manera natural al movimiento independentista de los insurgentes, no era un valor subyacente en la experiencia constitucional de los Estados Unidos y su factor de reforma, puesto que como queda de manifiesto a través de su Suprema Corte de Justicia, la cual precisaba a través de la decisión *Dred Scott vs. Sanford*, la constitucionalidad de la esclavitud sobre la que basaba su economía el sur de ese país, justo en el momento cuando se promulgaba nuestra Constitución.

La esclavitud era tan repugnante para los mexicanos, a diferencia de nuestros vecinos, que el segundo artículo de la Constitución mexicana ha sido desde 1857, el siguiente: "En la República todos nacen libres. Los esclavos que pisen el territorio nacional recobran por ese solo hecho, su libertad, y tienen derecho a la protección de las leyes".

Procedemos ahora a referir los hechos históricos que propiciaron la promulgación de esta notabilísima Constitución. Lejos de las discusiones

teóricas que provoca el texto de la Constitución de 1857, su origen histórico está inserto en una revolución que desterró finalmente la dictadura más burda de México, concebida por Antonio López de Santa Anna y su brillante colaborador Teodosio Lares, quienes llegaron a establecer una virtual monarquía en nuestra república.

Después de la derrota en la guerra contra Estados Unidos, López de Santa Anna va a Cuba, Jamaica y por último a Turbaco, en Colombia. Allí espera ser llamado por última ocasión “para salvar al país”. En 1852, gobernaba Mariano Arista con la inconformidad de los sectores conservadores, y una falta de energía para enfrentar sus retos. El 26 de julio de 1852 al grito de “¡muera [el] inventor de la política!”, hubo un pronunciamiento en Guadalajara, comandado por el jefe de la guardia nacional en el Estado, José María Blancarte. El pretexto del pronunciamiento había sido la disposición del gobernador de Jalisco, Jesús López Portillo, para sustituir a la guardia nacional por la policía del Estado. Los pronunciados llamaban a Santa Anna de su exilio para que estableciera el orden y la paz.

Otro levantamiento en La Piedad sucede el 9 de septiembre de 1852, dirigido por el coronel Francisco Cosío Balsamonde contra el gobernador de Michoacán, Melchor Ocampo. Arista, como presidente, adoptó la posición de no intervenir en contra de las sublevaciones con base en la tesis de que se trataban de problemas o “cuestiones locales”, como se determinó llamarlas. La engañosa apariencia de ser pronunciamientos dirigidos en principio contra los gobernadores de los Estados alucinó al presidente Arista, quien pensó que la solución era no involucrarse; sin embargo, la intención final de estas sublevaciones orquestadas era la de imponer de nuevo a Santa Anna en la silla presidencial.

Esta intención se hizo explícita en la reunión que los conjurados tuvieron el 13 de septiembre de 1852 en el cuartel de San Francisco, en Guadalajara, en cuyo Plan se determinó la necesidad de que los titulares de los poderes federales cesaran en sus puestos y de que Santa Anna regresara al país. Días más tarde, el 20 de octubre, es modificado este plan en el Hospicio Cabañas, y la segunda versión recibe el nombre de Plan del Hospicio. A este plan se unen pronunciamientos en Mazatlán, La Piedad, Aguascalientes, Tampico y Durango.

La falta de energía de Arista hizo que el 6 de enero de 1853 renunciara, saliendo a la una y media de la mañana de Palacio Nacional en calidad de fugitivo. Quienes sucedieron a Arista fueron hombres de transición que prepararían el arribo de López de Santa Anna. El presidente de la Suprema Corte de Justicia, Juan Bautista Ceballos, sustituyó de manera inmediata a Arista.

Una de las primeras medidas de Ceballos para "restablecer el orden" fue la disolución del Congreso de la Unión, en donde había ilustres liberales; Guillermo Prieto narra la sesión repentina del 19 de enero de 1853, en donde sus funciones son interrumpidas con cien elementos de la fuerza pública en ambas Cámaras del Congreso. Esa sesión fue la última para el Senado, pues no volvió a abrir sus puertas sino hasta 1875, ya que la original Constitución de 1857 eliminó el bicameralismo en el Poder Legislativo.

En la Cámara de Diputados se verificó una trifulca, ya que las protestas de los diputados por la presencia del ejército en su recinto causaron tal conmoción, que el militar encargado de la operación tuvo que desplegar toda su energía para hacer desalojar a los diputados de su Cámara. Una página gloriosa de la historia parlamentaria mexicana se escribió cuando el liberal

radical, León Guzmán, tomó la presidencia de la sesión, llamó a la calma, y con tal dignidad los representantes del pueblo desalojaron el recinto, no para claudicar sus funciones, sino para continuar sesionando en la casa de Melchor Ocampo.

El golpe de Estado lo había motivado la firme posición del Congreso de no ceder a los principios constitucionales. De acuerdo con el Plan del Hospicio, Ceballos había propuesto al Congreso que se convocara a una Convención integrada con dos representantes de cada Estado para que se reformase la Constitución de 1824 con su Acta de Reformas de 1847. Al momento, León Guzmán presentó una acusación contra el presidente Ceballos y el oficial mayor encargado del despacho de la Secretaría de Relaciones, José Miguel Arroyo, por haber propiciado una reforma constitucional a través de un procedimiento distinto al establecido en el artículo 28 del Acta de Reformas, el cual determinaba el procedimiento constitucional de reforma a la Ley Suprema.

Aun en la clandestinidad, la acusación de Guzmán prosperó en el Congreso y declararon a Ceballos de "imposibilidad perpetua" para ejercer cargos públicos, basado en el artículo 99 de la Constitución de 1824, y se nombró presidente al gobernador de Puebla, Juan Mújica, quien por cierto declinó tal honor.

Mientras tanto, uno de los políticos y militares más influyentes de la época, Manuel Robles Pezuela, quien había sido secretario de Guerra en la presidencia de Arista, se adhiere al Plan del Hospicio y así lo proclama en Arroyo Zarco, el 6 de febrero de 1853. Con estos nuevos apoyos, Ceballos regresa a la Suprema Corte y al día siguiente se declara al general Manuel Lombardini, quien era uno de los partidarios más identificado con Santa Anna, nuevo presidente de la República.

Lombardini se encargó de preparar la entrada triunfal de Santa Anna. Nada importó que las tribus de indios salvajes de los Estados Unidos incurrieran en nuestro territorio y masacraran las poblaciones fronterizas mexicanas, en total complicidad del gobierno de aquel país; lo importante para Lombardini eran las ceremonias luctuosas de Anastasio Bustamante, a quien se le desprendió el corazón de su cadáver y se le inhumó con las cenizas de Iturbide, según su deseo. Este tributo al destructor de la Constitución de 1824 presagiaba malos tiempos. Lo importante para Lombardini era esperar a Santa Anna, para quien el 11 de abril de 1853 decretaría un grado único y especial: el de “capitán general de ejército”, con un sueldo de doce mil pesos anuales, y mientras lo esperaba Lombardini podía arreglar algunos negocios de terrenos de los barrios de San Juan y Santiago en la Ciudad de México.

El regreso de Santa Anna se fraguaba desde el 5 de enero de 1853, fecha en que fueron comisionados el coronel Manuel Marín Escobar, Alfonso Hegewich y Salvador Baties a entrevistarse con el caudillo y dictador. Para el 17 de marzo del mismo año se había decretado el resultado de la designación, mas no elecciones, de López de Santa Anna como nuevo presidente, la cual habían realizado los gobernadores de la República.

A pesar de que Santa Anna al principio se mostraba titubeante, decide abandonar su papel del buen déspota en Turbaco, pueblo colombiano al cual había contribuido a su progreso, y aceptaba sacrificarse de nuevo por su patria, pues según mencionó, “no es posible que yo vuelva a ver serenamente a unos hombres que se han elevado al poder, sin antecedente alguno que los favorezca; al que no ha sido nunca, ni buen hijo, ni buen esposo, ni buen amigo, ni buen ciudadano”.

De esta manera, el 1º de abril de 1853 su puerto natal, Veracruz, lo recibe a bordo del barco inglés "Avon", el cual lo transportó desde su exilio y allí recibe los primeros honores; sin embargo, los liberales no pierden la oportunidad para hacerle patente la expresión popular. El abogado liberal Joaquín Ruiz le manifestó en una reunión, con inusitada valentía, "esta pompa, señor; ese exagerado entusiasmo que os rodea es la irrisión de la verdad. La nación no cree ni puede tener esperanza [en] vos, que la ha sacrificado siempre a su ambición y su capricho".

Al llegar a la Ciudad de México, Santa Anna, "el dictador resplandeciente" según expresión de Rafael Muñoz, se dirigió a la Cámara de Diputados y protestó ante Marcelino Castañeda, entonces presidente interino de la Suprema Corte de Justicia y posterior diputado constituyente. El presidente Santa Anna no leería su discurso de protesta del cargo por una laringitis, por lo que José Miguel Arroyo, con su renovado cargo de encargado del despacho de Relaciones, lo leyó.

El primer asunto importante al que se enfrenta es la cuestión internacional de La Mesilla. Los Estados Unidos no conformes con la *invasión* y la Guerra del 47, con el consabido desprendimiento de la mitad del original territorio mexicano, abruman a su antiguo enemigo Santa Anna con nuevos motivos de reclamos territoriales. Desde enero de 1853, el Congreso de ese país exigía la concesión de comunicación transístmica para la compañía Manning Mackintosh and Sneider por el istmo de Tehuantepec.

Después, en abril de 1853, el militar William Carr Lane, gobernador del territorio de Nuevo México, anunció que el territorio conocido como "La Mesilla" era parte de ellos, y que por tanto reuniría tropas para exigir su anexión. Arroyo explica desde México al enviado diplomático de los Estados Unidos, Alfred

Conkling, que dicho territorio es parte del Estado de Chihuahua en virtud de los límites fijados en el Tratado Guadalupe Hidalgo, de 1848.

Convencido de la argumentación de Arroyo, Conkling escribe a Lane para persuadirlo de su acción, y ante esta actitud "sospechosa" de apoyo a México, es inmediatamente removido de su representación diplomática para ser sustituido por el aventurero James Gadsden.

Gadsden intentó negociar nuevas cesiones onerosas de territorio mexicano con interés particular en Baja California, Sonora y Chihuahua, ante lo cual Santa Anna cede a sus pretensiones y evita problemas, como la de no exigir la responsabilidad de indemnizar a los mexicanos residentes en la frontera por los daños propiciados por el vandalismo de grupos indígenas solapados por autoridades de aquel país, y además cede en las pretensiones sobre La Mesilla, con lo cual México pierde de nuevo una parte de su territorio.

Desde un principio, Santa Anna maquina la concentración de poder en su persona; para ello se vale de periódicos como *El Universal*, que el 17 de abril de 1853 se manifiesta a favor de los gobiernos fuertes como elemento indispensable para la prosperidad del país. Como síntoma de esta ansiedad de poder, legisló sobre todos los aspectos imaginables. Empezó con las facultades que deberían tener los gobernadores (11 de mayo de 1853), expidió una ley sobre bancarrotas (31 de mayo de 1853), sometió a los ladrones a tribunales militares (2 de junio de 1853), expidió penas para empleados de Hacienda (28 de junio de 1853), mandó uniformar a los ministros de la Suprema Corte (5 de julio de 1853), expidió una ley expropiatoria (7 de julio de 1853), otra ley sobre traición a la patria (9 de julio de 1853), otra sobre conspiradores (1o. de agosto de 1853), creó tribunales de Hacienda (20 de septiembre de 1853), convirtió a los Estados

libres y soberanos en Departamentos (21 de septiembre de 1853), estableció impuestos sobre la posesión de pesos (24 de octubre de 1853), eliminó el fuero constitucional de los diputados (16 de diciembre de 1853), otro impuesto sobre puertas y ventanas y luces exteriores (9 de enero de 1854), expidió una ley sobre extranjería y nacionalidad (30 de enero de 1854), limitó la libertad de imprenta (16 de marzo de 1854) y expidió un Código de Comercio (16 de mayo de 1854).

En pocas palabras, al concentrar innumerables facultades legislativas, Santa Anna había destruido el sistema federal con las llamadas “Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución”, expedidas el 23 de abril de 1853, así como ciertas libertades, como por ejemplo la de expresión, con la infausta Ley Lares, que provocó el cierre de periódicos liberales como *El Monitor Republicano*, *El Instructor del Pueblo* y *El Telégrafo*. Había también militarizado a la sociedad y elevado a una proporción inusitada los impuestos. Por otro lado, administra con un estilo que otro dictador emuló, Porfirio Díaz. También crea la Secretaría de Fomento y la Administración Nacional de Caminos, y como complemento construye caminos, vías férreas, inaugura telégrafos e incluso organiza un concurso para la composición de un himno nacional, el cual desde entonces es el oficial de nuestro país.

Pero toda esta parafernalia de poder no es por inspiración propia, pues la *crema* del conservadurismo está detrás de él: Lucas Alamán, José María Tornel y Mendívil, Antonio Haro y Tamariz, y sobre todo Teodosio Lares. Para infortunio del dictador, los dos primeros mueren durante su administración, como un presagio de la soledad en medio de la cual habría de morir hasta el lejano año de 1876, y el tercero renunciaría; sólo le quedaría Lares.

En medio de esta avalancha legislativa, el 1o. de marzo de 1854, el ex comandante general de Costa Chica, el coronel Florencio Villarreal, nativo de Cuba y quien fue destituido por Santa Anna en octubre del año anterior, lanzó un plan contrario al dictador en Ayutla. Desde el 22 de febrero, Santa Anna había enviado al general Ángel Pérez Palacios a Acapulco para que sofocara cualquier intento de sublevación, pues habían llegado varios liberales procedentes de los Estados Unidos, y temía que causaran problemas.

El Plan de Ayutla se resume en nueve puntos, que son el inexorable resultado de las acciones del dictador

- 1) Cesa en sus funciones el presidente Antonio López de Santa Anna y sus demás funcionarios.
- 2) Se convocará un representante por cada Estado y Territorio para que se elija presidente interino.
- 3) El presidente interino quedará investido de amplias facultades para atender la seguridad e independencia del país.
- 4) En los Estados donde se secunde el Plan, el jefe de las fuerzas adheridas, en compañía de siete personas, promulgará un Estatuto Provisional para el Estado.
- 5) A los quince días de haber tomado posesión el presidente interino, convocará a un congreso extraordinario para que se ocupe "exclusivamente de constituir a la nación bajo la forma de república representativa popular", así como de revisar los actos del propio presidente interino.

- 6) Se cuidará del ejército y se garantizará la libertad del comercio tanto interior como exterior.
- 7) Cesan los pasaportes y el impuesto de *capitación*.
- 8) Todo opositor al Plan es enemigo de la independencia nacional.
- 9) Se invita a los generales Nicolás Bravo, Juan Álvarez y Tomás Moreno, para que se pongan al frente de las fuerzas libertadoras.

El Plan recibió adhesiones inmediatas, incluso sin conocer el texto del mismo, como sucedió en Tamaulipas, pues capitalizó el gran descontento contra Santa Anna. El 11 de marzo del mismo año, la guarnición de Acapulco, reunida en la fortaleza de San Diego, comandada por el coronel Rafael Solís, aceptó el Plan de Ayutla previa invitación que se hizo al coronel retirado Ignacio Comonfort para que se pusiera al frente de las fuerzas. Esta adhesión se manifestó en algunas reformas al Plan, con las cuales se pretendía enfatizar el carácter liberal de la revolución que, para el 18 de abril de 1854, el propio *Diario Oficial* informaba de sus características: libertad de cultos, limitación de los fueros eclesiásticos y militares, separación del clero de la política, estatización del registro civil, nacionalización de bienes eclesiásticos y supresión de *obvenciones* parroquiales. Asimismo, la reforma de Acapulco al Plan de Ayutla establecía la inviolabilidad de las garantías individuales.

Comonfort, al igual que Villarreal, también tenía agravios personales contra Santa Anna, pues había sido removido de la aduana de Acapulco; pero a pesar de estos hechos, la Revolución de Ayutla fue, como lo aseveró con certeza Mario de la Cueva, “el despertar vibrante de la nacionalidad mexicana”.

Juan Álvarez, el veterano combatiente insurgente de 64 años de edad, estableció por su parte su comandancia en Cuernavaca, pues el clima de la Ciudad de México no le acomodaba, y también porque los propios capitalinos se mostraban intranquilos por la enfermedad que afectaba a gran parte de los integrantes de sus fuerzas: el mal del pinto; de ahí que estas fuerzas revolucionarias se conocieran con el mote de “los pintos”.

Mientras tanto, había liberales radicados en Nueva Orleáns que complementarían la historia, como Melchor Ocampo, Ponciano Arriaga, José María Mata y Benito Juárez, quienes se encontraban en el exilio por las persecuciones de Santa Anna. En junio de 1854 se trasladaron a la ciudad fronteriza de Brownsville, Texas, ya que esperaban la rebelión de Juan José de la Garza en Ciudad Victoria, Tamaulipas. La revolución en el Norte no se produjo sino hasta el 13 de mayo de 1855, en Lampazos, encabezada por Santiago Vidaurri. El famoso general liberal publicaría el 25 de mayo de ese año un plan en Monterrey, en el que a diferencia del Plan de Ayutla y sus reformas en Acapulco, haría una explícita referencia al sistema federal por implantarse en México.

Después de tantos avatares, la revolución triunfa, y el 9 de agosto de 1855 Santa Anna sale de la Ciudad de México rumbo a Veracruz. Pero apenas se había dado el primer paso, pues la eliminación de una dictadura era más fácil que la reconstrucción constitucional del país. En lugar del dictador, como solía ocurrir en situaciones de esta índole, el Poder Ejecutivo se depositó en un órgano colegiado integrado por tres personas. Con la aceptación del Plan de Ayutla por la guarnición de la Ciudad de México, se convocó a una junta que nombró de manera interina a un presidente; el jefe de esa guarnición, Rómulo

Díaz de la Vega, designó a los integrantes de la mencionada junta y el presidente designado fue Martín Carrera. En realidad, el procedimiento fijado por el Plan de Ayutla encargaba a Juan Álvarez, jefe de las fuerzas armadas, el reunir dicha junta para la designación del correspondiente presidente.

Carrera no hizo otra cosa más que descubrir a Miguel Lerdo de Tejada como un liberal cuya colaboración en la Reforma sería crucial en los años posteriores y, finalmente, renuncia y deja que Álvarez convoque el 1° de octubre de 1855 a la junta de representantes, la cual quedó integrada por Valentín Gómez Farías como presidente; Melchor Ocampo, vicepresidente; Benito Juárez, secretario; Francisco de P. Cendejas, Diego Álvarez y Joaquín Moreno entre otros. El resultado de la junta fue otorgar trece votos a Juan Álvarez, el caudillo del Sur, como presidente, contra tres votos para Comonfort y Ocampo, respectivamente, y un voto para Vidaurri.

De esta manera, el presidente interino Álvarez inició su administración recuperando a los representantes liberales más importantes en su gabinete: Ocampo como secretario de Relaciones, Juárez como secretario de Justicia, Guillermo Prieto en la Secretaría de Hacienda y Comonfort en Guerra. Pero la gran labor de Álvarez era convocar a un Congreso Constituyente, según el Plan de Ayutla, por lo que la convocatoria a elecciones fue expedida el 17 de octubre de 1855.

En la convocatoria se determinaba que el Congreso Constituyente se debía reunir en Dolores Hidalgo, Guanajuato, el 14 de febrero de 1856. El 22 de noviembre de 1855, Álvarez cumple otro de los compromisos del Plan de Ayutla: suprimir las fuerzas eclesiásticas y militares, lo cual implicó la expedición de

una ley sobre administración de justicia, con la cual se suprimían los tribunales especiales y excluía a los negocios civiles del conocimiento de los tribunales eclesiásticos y militares.

Sin embargo, el general Álvarez no pudo llevar más allá las consecuencias de la Revolución de Ayutla, en parte por el clima de la Ciudad de México y en parte por las constantes desavenencias entre Comonfort y Ocampo; por ello decide renunciar a la presidencia que de manera interina había ocupado, y deja al primero de ellos en la silla del Poder Ejecutivo.

El 26 de diciembre de 1855, el nuevo presidente Comonfort modifica la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente en lo que respecta a la sede, ya que Dolores Hidalgo era una población pequeña sin los medios necesarios para la celebración de un Congreso tan importante, y aunque era importante por haber sido la cuna de nuestra independencia, se requería que el Congreso fuera discutido y reportado por todos los medios de comunicación importantes, por lo que resultaba más conveniente la Ciudad de México, en donde los principales periódicos tenían su asiento y en donde no había problemas para alojar a los representantes del pueblo.

Por fin, después de imperios, cambios constitucionales, dictaduras, sublevaciones y golpes de Estado, el pueblo mexicano se reunió el 14 de febrero de 1856 en la Ciudad de México para celebrar la primera Junta preparatoria de su Congreso Constituyente. Ponciano Arriaga, de San Luis Potosí, fue elegido presidente de esta Junta; Mariano Yáñez, vicepresidente, y León Guzmán, José María Cortés Esparza, Isidoro Olvera y Juan de Dios Arias, fungieron como secretarios.

La solemne sesión de apertura del Congreso Constituyente se celebró el 18 de febrero en el salón sede, ubicado en el actual segundo piso del lado oriente del patio principal del Palacio Nacional. A esta sesión concurrió Comonfort.

Entre los diputados constituyentes no hubo ningún clérigo, a diferencia del Congreso Constituyente de 1824, y sus ilustres nombres son parte de la pléyade más numerosa de estadistas mexicanos: Valentín Gómez Farías, el primer liberal mexicano; Francisco Zarco, el primer cronista parlamentario; Anastasio Cañedo, teórico de la nacionalización de bienes eclesiásticos; Joaquín Ruiz, el valiente increpador de Santa Anna; Guillermo Prieto, el poeta financiero; Melchor Ocampo, el liberal más radical; Luis de la Rosa, el diplomático por excelencia; Santos Degollado, el militar ilustre; Vicente Riva Palacio, el republicano convencido; Jesús Camarena, el gobernador convencido; Ignacio L. Vallarta, el gran jurista político; Ignacio Ramírez, el luchador social; Miguel Lerdo de Tejada, el desamortizador eclesiástico; José María del Castillo Velasco, el primer tratadista de Derecho constitucional y administrativo, y así, hasta reunir un total de 178 diputados, cuyos nombres se ordenan por Estado en el anexo a este trabajo.

Se nombraron un total de trece comisiones, entre las cuales la más importante fue la de Constitución, encomendada para elaborar el proyecto de Constitución que se sometería a discusión ante el pleno del Congreso. El primer presidente del Constituyente, Ponciano Arriaga, lo fue de la Comisión de Constitución, en la cual también se encontraron los diputados Yáñez, Olvera Romero, Díaz, Cárdenas, Guzmán y Escudero y Echánove.

Las demás comisiones fueron las siguientes:

- *Gobernación*: Mariano Riva Palacio, J. Ignacio Herrera y José María Barros.

- *Relaciones*: Mariano Yáñez, José María del Castillo Velasco y Francisco Zarco.
- *Hacienda*: Guillermo Prieto, Pedro Escudero y Echánove y Ponciano Arriaga.
- *Crédito Público*: Marcelino Castañeda, Juan N. Navarro y José María Castañares.
- *Justicia*: Joaquín Cardoso, Francisco García Anaya e Ignacio Mariscal.
- *Negocios Eclesiásticos*: José M. Romero Díaz, Manuel Buenrostro y Miguel Alatríste.
- *Guerra*: Juan B. Ceballos, Francisco de P. Cendejas y José María Mata.
- *Industria*: Darío Reyes, Ramón I. Alcaraz e Ignacio Muñoz Campuzano.
- *Libertad de Imprenta*: José de la Luz Rosas, Basilio Pérez Gallardo y Manuel Zetina Abad.
- *Policia*: Mariano Viadas, José María del Río y Vicente López.
- *Peticiones*: Juan de Dios Arias, Benito Quijano y Luis García de Arellano.
- *Guardia Nacional*: Ponciano Arriaga, Miguel Buenrostro y Vicente Riva Palacio.

Entre los diputados liberales existía un grupo, también selecto, en el que la moderación y sus tendencias conservadoras fueron manifiestas: Marcelino

Castañeda, ex gobernador de Durango durante el centralismo y ex ministro de la Suprema Corte con Santa Anna; Mariano Arizcorreta, distinguido político del Estado de México; Prisciliano Díaz González también futuro político prominente bajo Porfirio Díaz; Juan Antonio de la Fuente, Juan E. Barragán, Vicente López, José Eligio Muñoz (ilustre procurador de Justicia en el futuro), Antonio Aguado y Pedro Ampudia entre otros.

Todos participaron con sus luces en el Congreso, y la apertura del mismo se muestra no sólo con los grandes debates, sino con la presidencia del Congreso renovada cada mes, de tal manera que fue ocupada por una diversidad de personajes, tales como

- Ponciano Arriaga, del 14 de febrero al 28 del mismo mes de 1856.
- Melchor Ocampo, del 29 de febrero al 30 de marzo de 1856.
- Mateo Echáiz, del 31 de marzo al 29 de abril de 1856.
- José de la Luz Rosas, del 30 de abril al 30 de mayo de 1856.
- Antonio Aguado, del 31 de mayo al 29 de junio de 1856.
- Valentín Gómez Farías, del 30 de junio al 30 de julio de 1856.
- Santos Degollado, del 31 de julio al 29 de agosto de 1856.
- Mariano Arizcorreta, del 30 de agosto al 30 de septiembre de 1856.
- José Ma. Mata, del 1o. de octubre al 30 del mismo de 1856.

- Marcelino Castañeda, del 31 de octubre al 1o de diciembre de 1856.
- Sabás Iturbide, del 2 de diciembre al 30 del mismo de 1856.
- León Guzmán del 31 de diciembre de 1856 al 4 de febrero de 1857, y
- Valentín Gómez Farías, el 5 de febrero de 1857.

Las sesiones del Congreso Constituyente empezaron desde el 18 de febrero de 1856, y de esta fecha hasta el juramento de la Constitución habría de transcurrir casi un año entero, Pleno de interés para el debate parlamentario y repleto de incidentes. La exposición de motivos del Proyecto de Constitución que habría de presentar la comisión correspondiente no fue leída sino hasta la sesión del 16 de junio de 1856, y la discusión en lo general comenzaría el 4 de julio del mismo año. El Congreso Constituyente tendría a cuestas muchísimas funciones, ya que debería de funcionar igualmente como legislador ordinario y como revisor de los actos de la dictadura de Santa Anna y de los del propio presidente interino Juan Álvarez.

El 29 de abril de 1856 se anuncia la aprobación del acuerdo presentado por la Comisión de Policía, en el cual se dispuso que en las galerías de la Cámara hubiera una tribuna exclusiva para los periodistas, con lo cual se cumplía con el anhelo de hacer públicas y divulgadas las sesiones del Congreso. Francisco Zarco diría al respecto: "Examínese la historia de las asambleas legislativas y se verá siempre que la prensa ha sido una segunda tribuna".

Por otra parte, la independencia del Congreso se templó cuando por primera vez en la historia constitucional se elimina la ceremonia de asistir a la

catedral metropolitana para un *Te Deum*, con el objeto de que las luces celestiales descendieran sobre los espíritus de los diputados. La representación del pueblo mexicano surgida de una revolución no requería de esa apelación metafísica, cuando la cruenta realidad les imponía su obligación.

En la prensa, tal era la avidez por formar opinión y conciencia del texto constitucional, que tan pronto como se presenta el Proyecto de Constitución se le reproduce íntegro, aun antes que en el *Boletín Oficial*. De esta manera, el famoso periódico *El Siglo XIX* publica un número especial el 18 de febrero de 1856, en donde se reproduce dicho texto. A partir del 23 de junio del mismo año, José María Iglesias inicia una sección en ese mismo periódico, titulada “Cuestiones Constitucionales”, en la que periódicamente argumenta y no sólo reseña los debates que se van desarrollando en el Congreso Constituyente.

Por su parte, *El Monitor Republicano* creó una sección nueva en sus columnas, con el título de “Manifestaciones”, a través de la cual se reproducirían los comentarios y opiniones del público sobre la Constitución discutida.

El escenario estaba puesto para los trabajos del Congreso, que resultó ser un *volcán*, ya que en su estructura debatían no sólo liberales y conservadores, sino entre los liberales estaban los puros o radicales y los moderados, entre los cuales se insertaban los seguidores del presidente Comonfort. La confrontación entre liberales puros y conservadores en ocasiones fue decidida por la votación de los liberales moderados, quienes en proporción numérica pequeña llegaron a desempeñar un papel importante, al representar una tercera opción.

El choque entre las facciones políticas representadas no aguardó un solo día, y desde el tercer día de discusiones del Proyecto de Constitución, el 7 de

julio, Marcelino Castañeda presentó un proyecto para que el Congreso dejara de discutir una nueva Constitución, y en su lugar aprobara la reexpedición de la Constitución de 1824 con su Acta de Reformas de 1847. En apariencia, Castañeda aparecía como un devoto defensor de la primera Constitución Federal; había incluso el precedente de que como gobernador de Durango, durante el periodo centralista, había propuesto que se restituyera la Constitución de 1824 con las reformas pertinentes. De inmediato fue desechada la propuesta, pero en la sesión secreta del 23 de julio de 1856 se leyó de nuevo un proyecto similar, suscrito ahora no sólo por Castañeda, sino también por Arizcorreta, Revilla, (Antonio) Escudero, Villagrán, Fernández Alfaro, Velásquez, Gómez Tagle y Díaz González.

Le correspondió argumentar contra estos proyectos a Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera y José María del Castillo Velasco, quienes concluyeron su intervención con palabras vibrantes: "Seguramente para volver al año de 1824 no se necesitaban tantas víctimas, ni tantos sacrificios, ni tanta sangre como costó al país su última lucha contra la tiranía". En efecto, el desarrollo histórico del país no podía retroceder a los tiempos en que se había eliminado a Iturbide, pues ya habían transcurrido más de treinta años en los que se había dado un paso adelante frente a tanta lucha y sufrimiento, y ese paso fueron los derechos del hombre. La nueva Constitución confirmaría si de una vez y para siempre, el régimen federal establecería una declaración de derechos del hombre —tal como lo había evitado la Constitución de 1824—, a semejanza de lo que había hecho el texto original de la Constitución de los Estados Unidos en 1787.

No obstante, el mismo día del segundo proyecto, el 23 de julio, fue presentada una proposición de Santos Degollado, Rosas, Barragán, García Granados, Vallarta, Lemus, Herrera, Rojas, Sierra, Morales, Langlois, Fernández

Alfaro, Velásquez, Aranda y Dorantes y Ávila. Dicha proposición consultaba que el proyecto de Constitución fuera la de 1824 y que se comenzaran a discutir las reformas necesarias a dicho texto fundamental.

Pero la mayoría de los diputados puros, aunque coincidían con el régimen federal de la Carta de 1824, se proponían garantizar los derechos del hombre y subordinar el Poder Ejecutivo al supremo Poder Legislativo, entre otras cuestiones que resultaban contradictorias con el espíritu de aquella Constitución.

Superado este punto de vista y presentado el Proyecto de nueva Constitución para su discusión en agosto de 1856, se fundó el periódico *La Opinión*, por Ignacio Montero, con la clara intención de persistir en la propaganda a favor de la aprobación de los proyectos de su filiación, pues en marzo de 1856 promovió el levantamiento de Castañeda y Arizcorreta.

El sector conservador del país no se había dado por vencido ni con la salida de Santa Anna, ni con la presencia de algunos de sus representantes en el Congreso Constituyente, ni con la prensa periódica de Antonio Haro y Tamariz en Puebla, sufragado y sostenido por el clero de ese Estado. Comofort al frente del ejército vence la rebelión y el día 31 del mismo mes y año aplica como sanción al clero solapador la intervención del poder público sobre sus bienes. Con este escarmiento, el sector liberal del país comienza a pedir más medidas en contra del clero nacional.

Por otra parte, con relación a la aprobación de la Ley Juárez sobre la administración de justicia, se rindió dictamen el 12 de abril de 1856, en donde se polarizan las opiniones sobre el papel del clero,

... ¿quién dejará de atribuir en gran parte los males que hemos sufrido a la existencia de las prerrogativas y exenciones que con tanto ahínco defienden los amigos del retroceso? Si, pues, por resultados prácticos, antes encubiertos y ahora puestos en claro, estamos convencidos de que la existencia de los fueros es altamente perniciosa al progreso de la nación, nada tan justo, tan político, tan conveniente, como aprobar, bajo este respecto, la ley de administración de justicia, que fue un gran paso para la conquista de la igualdad republicana.

Y así fue aprobada en las sesiones del 21 y 22 de abril de 1856.

El Congreso Constituyente tuvo, sin embargo, que librar varios conflictos con el Poder Ejecutivo interino. En el fondo se justifica, porque para entonces no había partido político o facción que estuviese aliada; los moderados, los puros y los conservadores estaban totalmente distanciados, pues cada uno se sentía agraviado por algún acto del otro grupo. A los liberales puros se les acusaba de intemperados por su juventud; Zarco, en las páginas de *El Siglo XIX*, recogió la acusación el 24 de junio de 1856 y argumentó

Verdad es que en el Congreso hay una mayoría de hombres nuevos; pero estos hombres nuevos, no porque no han servido bajo todos los regímenes, no porque han sido ministros, no porque les falte habilidad para intrigar y torpes manejos, deben ser vistos con desdén por los que se sueñan hombres de Estado. Los hombres nuevos de la asamblea, son los elegidos del pueblo, son los hijos de la última revolución que proclamó la reforma, y si no tienen esa facilidad de algunas celebridades parlamentarias, para defender indistintamente el pro y el contra de una cuestión y jugar a un tiempo con todos los partidos, tienen, sí, profundas convicciones, tienen fe en las ideas democráti-

cas, valor para llevarlas a cabo, y obran conforme a su conciencia sin doblegarse a las órdenes de ningún jefe.

Según María del Carmen Ruiz Castañeda, los motivos secundarios que se agolparon para alejar a Comonfort del Congreso fueron en ocasión de los despachos militares expedidos por Santa Anna y la discusión de la probable anexión de Coahuila a Nuevo León. Mientras tanto, la prensa conservadora fustigó estas divergencias.

El 6 de junio de 1856 se suscitó un debate sobre la revisión de un decreto de Santa Anna que había permitido de nueva cuenta la entrada de la Compañía de Jesús a México. Ignacio L. Vallarta, defendiendo el dictamen de la Comisión, propuso la derogación del decreto con la consecuente prohibición del establecimiento de los jesuitas. En ocasión de este punto, los conservadores argumentaron que se atentaría contra la religión, a lo cual Vallarta manifestó que los jesuitas son sólo una forma de organización dentro del culto católico, pero no son el culto por sí mismos.

El próximo punto sobre religión fue la aprobación de la ley de desamortización de bienes eclesiásticos, que por obra de Miguel Lerdo de Tejada se expidió el 26 de junio de 1856. Según veremos con posterioridad, el arzobispo de México protestó enérgicamente por la ley y propuso que se sometiera a la decisión del Papa esta materia. Ezequiel Montes, en su carácter de secretario de Justicia, le respondió que en asuntos nacionales tienen facultades decisorias.

El 10 de julio de 1856 empezaron las discusiones más importantes sobre el título primero de la Constitución, relativo a los derechos. Su inspiración proviene de la Declaración Francesa de Derechos, promulgada el siglo anterior.

El primer debate ocurrió cuando Ignacio Ramírez se atrevió a impugnar, ni siquiera un artículo del texto, sino el preámbulo del proyecto constitucional, en el cual se invoca el nombre de Dios. Ramírez refuta esta alusión, ya que “es muy respetable el encargo de formar una Constitución, para que yo la comience mintiendo”, y asevere que en representación divina se promulga la Constitución. “La Comisión —prosigue Ramírez—, por medio de estas palabras, nos eleva hasta el sacerdocio..., [y] nos obliga a caminar de inspiración en inspiración hasta convertir una ley orgánica en un verdadero dogma”.

La Constitución se promulga por la soberanía del pueblo, la cual es inalienable, indelegable —concepción rousseauiana— e imprescriptible.

El artículo constitucional, —menciona Castillo Velasco—, dice reside y no residió [en el pueblo], porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga al ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside de manera constante en el pueblo.

El poder público se instituye para beneficio del pueblo —prosigue Del Castillo—, porque éste, al constituir un gobierno, no instituye un soberano, sino un delegado y como no puede ser que el pueblo quisiera obrar en contra suya, sino en su bien, necesariamente el establecimiento y la institución del poder es para bien del pueblo.

En el artículo 40 del Proyecto de Constitución se establecía que a partir del año de 1860, para ser ciudadano, se requería saber leer y escribir. Esta disposición causó conmoción y permite apreciar el avance político que hizo el Congreso sobre esta materia, ya que al final fue suprimido este requisito. El diputado

Peña y Ramírez objetó la disposición, ya que “las clases indigentes y menesterosas no tenían ninguna culpa”, puesto que es obligación del poder público velar por la instrucción pública.

Más tarde hubo un debate en torno a la forma de elección popular que se debería adoptar para la renovación de los poderes. Según Zarco y Ramírez, las elecciones debían ser directas, mientras que Olvera y Moreno opinaban que lo conveniente, dada la ilustración de la población, era una elección indirecta. Zarco y Ramírez aseveraron que la elección indirecta, a través de electores, sería una burla a la democracia, pues los electos lo serían tan sólo de la voluntad de un grupo de electores y no del pueblo.

El análisis del contenido de la Constitución de 1857 puede hacerse a través de los siguientes rubros: a) El de las garantías o derechos, incluyendo los de libertad, igualdad, seguridad y propiedad; b) El de la soberanía nacional y forma de gobierno, como república representativa federal, y c) El de la estructura de los poderes federales y locales.

El artículo primero constitucional hizo de los derechos del hombre la base de las instituciones sociales. El Congreso Constituyente adoptó una tesis *jusnaturalista* en su totalidad, al afirmar, a través de León Guzmán

... el hombre es un ser eminentemente libre y eminentemente social; al reunirse los hombres en sociedad, convienen en sacrificar un poco de su libertad natural, para asegurar la restante, esta parte de la libertad para que se reúnan todos los individuos, es lo que constituye el derecho del hombre en sociedad; asegurar este mismo derecho, debe ser el fin de las constituciones y de todas las leyes; así la comisión ha tenido

razón al decir que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales.

A pesar de que a los ojos contemporáneos los derechos naturales son cuestionables, la grandeza del artículo primero de la Constitución de 1857, como lo aprecia Mario de la Cueva, está en un ilimitado alcance extendido a todos los seres humanos, logrando por primera vez una generosa protección de los derechos tanto a los nacionales mexicanos como extranjeros.

Dentro de las garantías, acerca de la libertad hubo una discusión de carácter trascendentalísimo en donde confluyeron todas las pasiones y divergencias ideológicas subyacentes en el Congreso Constituyente. Esta discusión fue sobre el artículo 15 del proyecto constitucional; los debates desbordaron el recinto del Congreso, y existe una abundante folletería en donde prelados, periodistas y políticos opinaron al respecto y sobre la libertad de culto. El artículo mencionado establece que

No se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso; pero habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.

Pese a que el artículo era en realidad moderado, encubría toda la pugna que después se desataría en la Guerra de Reforma, que para el año de 1857 rompía con la tradición implantada por la propia Constitución de 1824, en la que declaraba a la religión católica como la religión de Estado, prohibiendo el ejercicio de cualquier culto. Sin embargo, para los liberales puros ya había llegado

el momento de ejercer con plenitud la libertad de pensamiento y conciencia, por lo cual no había por qué prohibir otras religiones.

Los conservadores entraron en acción en el Congreso cuando Castañeda y Arizcorreta atacaron el artículo; Arizcorreta trató de confundir, al distinguir entre la libertad de conciencia, que es plena, por lo que la ley no puede limitarla, y la libertad de culto, en donde las leyes deben reglamentarla pues se manifiesta de forma externa y afecta la vida social. Castañeda apeló a la unidad religiosa de México, por lo que la Constitución no puede permitir la disgregación de las tradiciones del país. En reiteradas ocasiones Arizcorreta tomó la palabra para atacar el artículo y puso un inteligente ejemplo de las complicaciones que habría si se aceptaban nuevos cultos, pues mencionó que el islamismo permite la poli-gamia, la cual es contraria a la moral católica.

Comonfort, a través de Lafragua, apoyó a los conservadores en esta cuestión. Sin embargo, a pesar de apoyo oficial para retirar el artículo del proyecto, los liberales argumentaron de manera brillante, incluso con los propios argumentos de la tradición católica. La libertad de conciencia, dijeron, es el mensaje sublime del cristianismo, pues nació en un mundo pagano y judío de intolerancia. Mata enfatizó un punto obvio, pero necesario, el artículo es estrictamente permisivo, trata de la libertad, no de imposición de otros cultos.

No obstante el esfuerzo de los liberales, el 5 de agosto de 1856 la cuestión de los cultos se declaró "sin lugar a votar" por 67 votos contra 44, para que se regresara a la Comisión. No se presentó ningún otro dictamen sobre la materia, pero en la sesión del 26 de enero de 1857, Arriaga presentó una propuesta de

artículo, que sería el 123, como una disposición mínima que estableciera la independencia entre clero y Estado

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

Es así como los conservadores ganarían la primera batalla que, por cierto, no duraría mucho, pues las Leyes de Reforma introducirían la libertad de cultos.

Entre los derechos debatidos en el Congreso se encuentran las inquietudes que hubo sobre las condiciones de los trabajadores y campesinos, así como las sólidas ideas sobre la propiedad privada, pero de ello hay que tratar en el segundo apartado. Por lo que respecta a los demás derechos, resulta interesante comentar los juicios por jurado que los liberales puros pretendieron implantar, basados en la idea —según expresara José María Mata— de introducir elementos democráticos en los procesos judiciales. En efecto, se consideraba que en las causas penales los jueces no deberían ejercer el monopolio sobre la decisión de culpabilidad y sanción de los inculpados, por lo que basados en las tradiciones anglosajonas, se proponía que hubiera un jurado integrado por doce personas que representaran la conciencia nacional y apreciaran sobre los hechos la responsabilidad de los inculpados.

Los moderados atacaron esa institución a través de la persuasión y brillantez del futuro gran jurista Ignacio L. Vallarta, y así el Congreso votó por desechar el jurado.

Una de las ideas que de forma unánime sostuvo el Congreso fue el rechazo a la pena de muerte. Como siempre, Ignacio Ramírez presentó la avanzada, y expresó que en cada criminal la sociedad es cómplice. Isidoro Olvera, basado en la entonces reciente disciplina conocida como “frenología”, presentó argumentos a favor de la idea de que los crímenes tienen causas fisiológicas. Ramírez manifestaba: “La sociedad pues, tiene la fuerza, el poder, no debe obrar como la persona ofendida; debe, sí, procurar la reparación; y si es menester imponer pena, no lo ha de hacer en nombre de la venganza: sino con el único ánimo de corregir al delincuente”.

Para comprender el carácter político de la Constitución de 1857, deben mencionarse las tendencias que el Constituyente marcó en las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La división de poderes que se consagra en el constitucionalismo clásico no es la separación en bloques de las atribuciones de cada uno de los poderes, sino más bien la relación y afinidad de funciones que un poder tiene con otro.

De esta manera, la Constitución de 1857 implantó un sistema presidencial muy característico. Tiene similitudes con el angloamericano, pero sin lugar a dudas también posee diferencias notables. En principio, el Constituyente trató de limitar y subordinar al presidente de la República lo más posible. No le reconoció veto para los proyectos de ley aprobados por el Congreso, suprimió la vicepresidencia y la sustitución presidencial se haría por el presidente de la Suprema Corte de Justicia; de esta manera llegaron Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada a la presidencia.

Otras peculiaridades del sistema fue la aceptación de los Secretarios de Estado en las sesiones del Congreso para hacer escuchar su voz sobre los asuntos

de su competencia, así como el reconocimiento de un refrendo de los secretarios de los actos del presidente, extendiendo así la responsabilidad política a los altos funcionarios por cualquier falta o abuso en el ejercicio de su encargo.

La supresión del Senado, por considerarse un cuerpo *aristocratizante* y para dar celeridad a las grandes tareas legislativas de los Congresos futuros, indujo teóricamente un mayor control de la Cámara de Diputados sobre el presidente. El Congreso estudiaba y aprobaba concesiones, patentes de invención, otorgaba privilegios y daba autorizaciones para aceptar condecoraciones, ejercer actos de mayoría de edad a los menores, revalidaba estudios, concedía la naturalización a los extranjeros, etcétera. El Congreso quería pues hacer actos legislativos y administrativos. Sin embargo, a pesar de esta pesada estructura para el Legislativo, las difíciles condiciones del país en los años venideros, darían paso al predominio del presidente en el campo político, sobre todo a través de sus funciones como comandante en jefe de las fuerzas armadas y sus complementarias facultades de emergencia.

Con las reformas constitucionales de 1874, el esquema original descrito de la Constitución cambió, para transformarse en un sistema muy parecido al de la Constitución de 1917.

El jueves cinco de febrero de 1857, a las diez de la mañana, inició la sesión solemne de lectura y aprobación de la Constitución. Con la asistencia de 95 diputados, la presidencia de Valentín Gómez Farías, la secretaría de José María Mata y la presidencia de la Comisión de Estilo, encargada de la redacción final, a cargo de León Guzmán quien también fungía como vicepresidente de la sesión, se procedió conforme a lo convenido.

El primero en jurar la Constitución fue Guzmán, y después, entre la ayuda de Benito Gómez Farías, Joaquín Degollado y Guillermo Prieto, levantaron al patriarca Valentín Gómez Farías, quien contaba con 76 años, para que jurara también la Constitución.

Después del magno evento, algunos diputados se reunieron en el Tívoli, en donde Francisco Zarco pronunció un admirable discurso en el brindis que merecía cumplir la gran tarea de constituir a la nación mexicana.

La Constitución se promulgó el 17 de febrero de 1857 y, mediante un decreto del 17 de marzo, se mandó que fuera jurada por todas las autoridades y empleados de la República. El clero retó al gobierno cuando decretó a su vez la ex comunión para todo aquel que jurase la Constitución, requiriendo una retractación pública en los casos en que ya lo hubiesen jurado. Los obispos de Guadalajara y Morelia emitieron infinidad de pastorales contra la Constitución y el gobierno, en un franco ataque hacia el orden constitucional.

García Granados explica estos ataques en la concepción que han de haber tenido los jerarcas eclesiásticos en un espíritu teocrático, herencia de la época colonial. La Constitución eliminaba a la teocracia en varios aspectos: se prohibía la celebración de contratos que tuvieran por objeto la pérdida de la libertad del hombre (artículo 5o.), se declaraba la libre manifestación de ideas (artículo 6o), así como la libertad de escribir (artículo 7o.), de asociarse (artículo 9o.), y se prohibía la aceptación de títulos de nobleza (artículo 12), se evitaban los tribunales especiales y las leyes privativas (artículo 13). Así también la Iglesia perdía el monopolio de la enseñanza, no podía forzar los votos monásticos y disminuía la fuerza de la censura en los impresos, además de limitar de forma muy seria sus propiedades.

El 12 de febrero de 1857 se expide la Ley Electoral para Presidente de la República, Ministros de la Suprema Corte y diputados al Congreso de la Unión. Las elecciones se verificaron con una profunda división entre liberales puros y moderados y con el total desprecio de los conservadores. El resultado recayó en Comonfort como presidente de la República, y en Benito Juárez como presidente de la Suprema Corte de Justicia y virtual vicepresidente de la República.

El 8 de octubre de 1857 comenzó a funcionar el primer Congreso Constitucional y entre sus primeros actos estuvo el acuerdo de otorgamiento de facultades extraordinarias solicitado por Comonfort. Su periodo como presidente interino concluiría el 30 de noviembre, pero seguiría en el cargo con el carácter de constitucional, pues la Constitución permitiría la reelección indefinida. El 14 de diciembre del mismo año el diputado Eligio Sierra acusó ante la Cámara al general Félix Zuloaga y al secretario de Hacienda Manuel Payno como conspiradores contra las instituciones. El 17 de diciembre Zuloaga se sublevó en Tacubaya con el apoyo de Comonfort contra la Constitución y el Congreso de la Unión. El llamado Plan de Tacubaya derogaba la Constitución recién expedida y convocaba a un nuevo Congreso Constituyente integrado en exclusiva por conservadores, y se eliminaba, de igual manera, la Ley de Desamortización. Con el Plan se encarceló a Juárez y al presidente del Congreso, Isidoro Olvera.

Por último, el 11 de enero de 1858 Zuloaga se pronuncia contra el moderado Comonfort, y ante estos hechos, sale de la capital no sin antes liberar a Juárez. La Guerra de los Tres Años había comenzado. Los gobernadores de Jalisco, Michoacán, Colima, Aguascalientes, Guanajuato y Querétaro, así como las fuerzas liberales, se confían al general Anastasio Parrodi.

El 15 de enero de 1858, Juárez, como presidente de la Suprema Corte, sustituye al presidente fugitivo y toma las riendas del Poder Ejecutivo, por mandato constitucional, en Guanajuato. El gobierno itinerante de Juárez prosigue a Guadalajara donde casi pierde la vida, debido a la traición del coronel Antonio Landa. Después continúa a Colima y de ahí a Veracruz, desde el 4 de mayo de 1858. En este puerto, el 12 de julio de 1859 promulga las Leyes de Reforma en donde ratifica la separación de la Iglesia y el Estado, la nacionalización de los bienes eclesiásticos, la supresión de las órdenes monásticas y la libertad de culto.

Con el triunfo de las fuerzas liberales de Jesús González Ortega y de Ignacio Zaragoza, además de la toma de Guadalajara y la batalla de San Miguel Calpulalpan, Juárez entra triunfante el 11 de enero de 1861, reinstaurándose así la vigencia de la Constitución de 1857.

II. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

Corresponde a la Carta de 1857 el honor de ser la primera que dentro del sistema federal inserta los derechos del hombre y, como éstos, logra incluir varias disposiciones en materia económica. Entre los liberales puros había un gran descontento contra el sistema económico que producía una gran desigualdad social. Ponciano Arriaga mencionaba que “un pueblo no puede ser libre, ni republicano y mucho menos venturoso por más que cien Constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, como consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad”.

La Constitución de 1857 es de corte liberal con las características del liberalismo económico clásico: a) utilitarista, que implica el impulso psíquico para obtener la utilidad personal en cada individuo, b) individualista, al ser la sociedad un conjunto de individualidades, y el bien del individuo, como parte,

será el de la sociedad, c) consagra la propiedad privada como derecho natural y anterior al Estado, y d) rechaza la intervención del Estado y la Iglesia en los asuntos económicos. Según Quesnay y los fisiócratas, la mano invisible de la naturaleza conduce mejor la economía y el Constituyente de 1856-1857 lo siguió de forma puntual.

El gran teórico del liberalismo mexicano, José María Luis Mora, había seguido al pie de la letra el pensamiento económico inglés de Adam Smith, aunque la peculiaridad en nuestro país fue el énfasis de la separación entre Estado e Iglesia que los liberales mexicanos se encargaron de plasmar desde los inicios de nuestra Independencia; Mora, participante en la formulación de la primera Constitución del Estado de México, consagró en 1827 dicha separación. En 1831, el célebre gobernador federalista de Zacatecas, Francisco García, convocó a un concurso sobre las formas de reglamentación de la propiedad eclesiástica. En dicho concurso había participado Mora, ganándolo y estableciendo los antecedentes de la desamortización.

En el mismo año de 1831, Lorenzo de Zavala había propuesto la innovadora medida de pagar la deuda pública del país con la subasta de los bienes eclesiásticos.

Antes de la Constitución de 1857, Francisco Severo Maldonado había ya propuesto convertir al Estado en el único dueño de la tierra con el objeto de que se distribuyera de manera equitativa la propiedad inmobiliaria con posterioridad. Esta tesis, demasiado avanzada para su época, rebasó a los constituyentes de 1856-1857 y sólo fue recogida hasta el artículo 27 de la Constitución de 1917.

Por otra parte, con relación al comercio, México tuvo una disyuntiva desde 1824, cuando se expidió el primer arancel general de aduanas, entre el libre cambismo y el proteccionismo. La política hacendaria al respecto fluctuó tanto según el tiempo y el tipo de comercio. El libre cambismo debería existir tratándose del comercio interior con el objeto de uniformar y promover la circulación interna de las mercancías; pero tratándose del comercio exterior resultaba conveniente el establecimiento de barreras arancelarias para proteger la industria y comercio internos.

Uno de los primeros analistas del sistema económico mexicano, Tadeo Ortiz, se pronunció por el libre cambio y ésta parecía ser la tendencia original de la política económica, sin embargo, aun los exponentes del conservadurismo reconocían, como Esteban Antuñano, la necesaria participación del Estado en la regulación económica y la necesaria planeación de un programa económico. Lucas Alamán, por su parte, concebía esta participación a través de Bancos del Estado, de la creación de una Dirección General de Industria o a través de la prohibición de importación de ciertas mercancías.

Sin embargo, el proteccionismo tanto en el comercio interno como externo resultaba benéfico para el país, por lo que aunque contrario a los postulados del liberalismo económico, se adoptaron medidas proteccionistas, sobre todo porque había una razón histórica y otra económica. La razón histórica es que México presentaba una tradición en la cual el Estado era interventor por antonomasia. Desde la Colonia, los monopolios estatales o estancos, el proteccionismo aduanal, las alcabalas y el peaje, eran obstáculos que pesaban cada vez más a mediados del siglo XIX.

Sin embargo, si el Estado aceptaba renunciar a sus estancos, los impuestos de alcabala y peajes serían más difíciles pues de ellos prácticamente se mantenía el erario; de esta manera, aunque el liberalismo proponía su supresión y el comercio interior se veía perjudicado por esos impuestos, para el gobierno era importante solucionar el problema, sin verse dañadas sus propias finanzas.

El 31 de enero de 1856, el secretario de Hacienda de Comonfort, Manuel Payno, expidió la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, en la cual se prohibió la introducción de 18 mercancías y dejó subsistentes más de siete “derechos adicionales”, que eran impuestos complementarios a la introducción de mercaderías extranjeras. Estos derechos eran los siguientes:

- 1) Derecho municipal de un real por cada bulto de ocho arrobas, destinado para la hacienda de la municipalidad del puerto de entrada.
- 2) Derecho de mejoras materiales, calculado en un 20% de los derechos de importación, que se destinaba para la mejora de los caminos.
- 3) Derecho de internación de un 10% a los derechos de importación, que se cobraba al salir la mercancía para el interior del país.
- 4) Derecho de contrarregistro, equivalente a un 20% calculado sobre la entrada de capitales.
- 5) Derechos de amortización de la deuda pública, que consistía en un 25% de los derechos de importación.

- 6) Derecho de consumo, apreciado en un 6.5% del valor de la mercancía.
- 7) Derechos diversos como el de tonelaje, aguada, muelle y practicaaje, que también se imponían por el desembarque de las mercancías.

Ante tantos impuestos, que equiparaban el gobierno de Comonfort con el de Santa Anna, el anhelo del Plan de Ayutla era que el gobierno decretara libertades y franquicias y se volviera al prototipo del liberalismo librecambista, con plena libertad de circulación de mercancías y sin tantas prohibiciones. Todo aquello que inmovilizara a la economía tenía que ser liberalizado. El 27 de enero de 1857 varios diputados constituyentes propusieron la consiguiente idea de suprimir las alcabalas que fragmentaban a la economía nacional; después de varios debates, se llegó al acuerdo de no suprimirlas de forma inmediata, pues constituían una buena fuente de ingresos que había que sustituir. Como resultado se aprobó el artículo 124, que estableció que para el día primero de junio de 1858 quedarían abolidas las alcabalas y las aduanas interiores en toda la República.

Por desgracia, esta fecha límite para suprimir dichos impuestos no fue acatada y tuvo que reformarse la Constitución en seis ocasiones, hasta que en 1896 se logró por fin el anhelo del Constituyente.

De la misma manera, el inmovilismo de la propiedad inmueble que había creado el acaparamiento del clero, y el hecho de que para 1856 había el mismo número de haciendas y propietarios que se había calculado desde 1808, con una diferencia notable de población (pues en el año del Congreso Constituyente se había calculado una población de ocho millones de habitantes), hacía que la desamortización de la propiedad territorial fuera imperan-

te, tal como se expidió el 26 de junio de 1856 y se aprobó por el Constituyente el 24 de enero de 1857.

La propiedad fue respetada al extremo por el Congreso de acuerdo con los cánones más ortodoxos del liberalismo. Aunque el artículo 27 admite la intervención estatal de la propiedad privada a través de la expropiación, ésta sólo podía hacerse *previa* declaratoria de utilidad pública y el pago de una indemnización.

El 10 de julio de 1856, un grupo de grandes propietarios sometió a consideración del Congreso una representación en donde establecía de manera muy precisa que la propiedad privada es anterior a la sociedad misma, y tal fue el pensamiento generalizado entre los constituyentes.

Y sin embargo, con relación a este punto, ya se adelanta el pensamiento de avanzada del constitucionalismo social del siglo XX, a través de los tres votos particulares que presentaron José María del Castillo Velasco, Ponciano Arriaga e Isidoro Olvera.

Del Castillo Velasco, en su voto particular sobre las municipalidades, presentado el 16 de junio de 1856, señalaba que debe haber una repartición igualitaria de la propiedad territorial y, previendo las consecuencias de la desamortización, solicita que las comunidades o pueblos sean lo que obtengan suficientes tierras para su común repartimiento. Adopta la idea de que el trabajo es el título legítimo de la propiedad territorial, por lo que a los campesinos e indígenas debe otorgárseles, al ser los únicos que trabajan la tierra.

El 23 de junio de ese año, el Congreso conoció de un segundo voto particular sobre el derecho de propiedad, argumentado por Ponciano Arriaga;

según el distinguido constituyente, “el derecho de propiedad consiste en la ocupación o posesión teniendo los requisitos legales; pero no se declara, confirma y perfecciona, sino por medio del trabajo y la producción”. En este aspecto, Arriaga coincide con el promotor de la doctrina social más importante del Constituyente, Ignacio Ramírez, quien ya había mencionado que “donde quiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo”. Ramírez fue, sin lugar a dudas, el constituyente más progresista. Durante el Congreso lo vemos siempre apoyando las causas populares y, después de su actividad legisladora, sus ensayos, en particular los escritos en 1875, son ejemplo de la honda preocupación social por los campesinos y los trabajadores. Su pensamiento se aleja del liberalismo y anuncia el constitucionalismo social del presente siglo XX.

Un tercer proyecto sobre la propiedad es la iniciativa de ley de Isidoro Olvera, presentada el 7 de agosto de 1856, la cual también justifica la propiedad con base en el trabajo, pero a diferencia de los proyectos anteriores, Olvera presenta un completo plan para regular la propiedad territorial. Su proyecto abarca los siguientes puntos: a) establece que debe haber una extensión de propiedad, equivalente a lo que actualmente se denomina pequeña propiedad; su extensión no puede ser mayor ni menor, b) en caso de que haya un propietario con un excedente en su propiedad inmobiliaria, se debe aplicar una contribución sobre ese excedente, c) los propietarios tienen la obligación de proporcionar agua y leña para el consumo de los pueblos circunvecinos, d) el gobierno deber iniciar un examen acucioso de la legalidad de los títulos de propiedad, y e) establece en el proyecto algunas limitaciones al derecho de propiedad.

Cuando se abordó el derecho a la libertad de trabajo en la sesión del 8 de agosto de 1856, el artículo 17 del proyecto estuvo redactado de la siguiente

manera, “la libertad de ejercer cualquier género de industria, comercio o trabajo que sea útil y honesto, no puede ser coartada por la ley ni por la autoridad, ni por los particulares a título de propietarios”; esto provocó un enfrentamiento entre los liberales que socializaron a la propiedad privada, esto es, los constituyentes como Arriaga, Ramírez y Olvera, que pretendieron limitar los abusos de los propietarios.

Pero además del debate ya anunciado, este artículo fue el nacimiento de la discusión sobre la tarea de una Constitución en el campo social y económico. En el Constituyente de 1916-1917 habría de verificarse una discusión parecida a raíz del artículo 5o. del proyecto, en donde se garantizaba la libertad de trabajo, pero que conduciría, a diferencia de la de 1857, por fin a la aprobación de un artículo constitucional completo sobre las condiciones mínimas del trabajador. Este fue el rompimiento del esquema liberal de la Constitución.

Vallarta, al discutir el proyecto, estaba de acuerdo con las grandes injusticias hacia los jornaleros, pero en pleno liberalismo decimonónico, con un brillante discurso convencería a la Asamblea que “nuestra Constitución debe limitarse sólo a proclamar la libertad de trabajo, y no a descender a pormenores”.

En efecto, según el pensamiento liberal que llegó al Constituyente de 1916-1917 a través de Fernando Lizardi y José Natividad Macías, una Constitución es exclusivamente una ley orgánica de los poderes de gobierno, tiende sólo a establecer la forma de gobierno y a estructurar a los poderes clásicos.

Sin embargo, este esquema no reconoce como no lo hizo en sus orígenes la Constitución de los Estados Unidos de 1787,¹ la consagración de los derechos del hombre, ni —por supuesto— los nuevos derechos sociales. Ya que según Vallarta, eso sería descender al detalle, cuando estas cuestiones debieran ser resueltas por los Congresos ordinarios a través de leyes reglamentarias.

El Constituyente de 1856-1857 se eximió de establecer en el texto constitucional una infinidad de cuestiones sociales y políticas por la autolimitación que se impuso, confiando que en el futuro, nuevos legisladores, incluso con mayores conocimientos, aprobaran leyes sapientísimas que complementarían la obra constitucional. Sin embargo, tal legislador ideal no llegó, pues a pesar de la gran capacidad de los legisladores por venir, no hubo la coyuntura ni la tranquilidad necesaria para legislar en las materias importantes, a pesar de que desde 1856 ya había consenso. Un ejemplo lo representan los trabajadores que, a pesar de su reconocida precariedad desde ese tiempo, no se pudo hacer nada por ellos por guardar las formas legales de una teoría.

Finalmente se aprobó el artículo 28, que prohibía todo tipo de monopolios, incluyendo los de Estado, pues el liberalismo no podía aceptar el intervencionismo en la economía. José María Mata esclareció el sentido de este artículo, el cual prohibió los monopolios de derecho y no de hecho. Guillermo Prieto hizo la observación de que los monopolios de acuñación de moneda y correos son monopolios estatales permitidos desde tiempos ancestrales y por todos los países. Tiempo más tarde, la doctrina se encargó

¹ No debe olvidarse que la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano son posteriores a la Revolución Francesa de 1789.

de que el concepto de “monopolios” aplicado a esas actividades es incorrecto, y desde 1870 se les empieza a caracterizar como “servicios públicos”.

El artículo 28 resultante en 1857 y que fuera el mismo hasta 1983, constituyó una expresión del libre mercado para beneficio de los consumidores; sin embargo, su equiparación entre el Estado y los particulares en las prácticas monopólicas fue una camisa de fuerza para el poder público que, con su creciente participación en la economía, se veía precisado a reformar la Constitución para incluir las crecientes actividades económicas del Estado.

III. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

El título de las Constituciones de 1824 y 1857 es el de “Constitución Política”. El epíteto federal costó muchas vidas y produjo infinidad de debates parlamentarios y periodísticos.

En 1857 se tomó de nuevo la decisión del sistema federal, porque ya habíamos experimentado el régimen de república central con nefastos resultados, llegando incluso a la dictadura y por dos ocasiones habíamos adoptado el federalismo, en 1824 y en 1847, tratándolo de depurar y evitando sus vicios, como el de la vicepresidencia.

El sistema federal era compatible con el espíritu de libertades que se consagraban en 1857; las libertades de los individuos tenían que ser compartidas por las provincias, que desde 1823 reclamaban sus autonomías y autarquías. Había muchos siglos de desconfianza hacía el déspota de la Ciudad

de México, por lo que la indefinición de la forma de gobierno contenida en el Plan de Ayutla y sus reformas fue subsanada en el Congreso Constituyente. La antipatía hacia la Ciudad de México que profesaron los constituyentes se hizo expresa el 16 de junio de 1856, cuando se propuso cambiar la residencia de los poderes federales y convirtió a la ciudad en el Estado del Valle de México. La ciudad representaba el pasado y el centralismo que precisamente la Constitución de 1857 pretendía acabar.

En el Congreso se propuso a las ciudades de Querétaro, Celaya o Aguascalientes como nuevos Distritos Federales. Sin embargo, el principal argumento para desechar este cambio fue el hecho de que sería muy costoso el traslado así como el acondicionamiento de cualquiera de esas ciudades, por lo que con la reticencia del Constituyente se dejó a la Ciudad de México como la capital federal, aunque se dejó abierta la posibilidad de que en caso de cambiar de residencia, esta ciudad sería un Estado.

La tendencia de la Constitución de 1857 fue la de formar una Unión de Estados libres y soberanos, por lo que a diferencia de la Constitución de 1824, repudió la figura de los territorios federales. Fue hasta el 26 de noviembre de 1856 cuando se afirmó que los territorios federales son rémoras y, por ello, Colima y Tlaxcala se convirtieron en Estados, dejando sólo al lejano territorio de Baja California con ese carácter. Sin lugar a dudas influyó en el ánimo del Constituyente el hecho de que Baja California estaba muy cerca de la codicia territorial de los Estados Unidos, y prefirió que su gobierno estuviera bajo el control estrecho del gobierno federal para repeler cualquier invasión. Lo mismo se propuso, aunque no se aprobó, la instauración del Territorio de Tehuantepec, pues ya algunos proyectos extranjeros de comunicación transísmica hacían de ese territorio un blanco de pretensiones por parte de intereses internacionales.

Porfirio Díaz traicionaría en su régimen esta tendencia del Constituyente de 1856-1857. El 12 de diciembre de 1884 se instauró el Territorio de Tepic, y el 24 de noviembre de 1902 fue creado el de Quintana Roo.

El federalismo de 1857 se enfrentó a una institución federal creada en la Constitución de 1824: el Senado. La segunda Cámara del Poder Legislativo, a semejanza del Senado en los Estados Unidos, fue creada con dos objetivos fundamentales: a) introducir la moderación y revisión en el proceso legislativo y evitar la promulgación de malas leyes, aprobadas sin cautela, y b) representar en forma igualitaria a los Estados para compensar el peso político de los Estados poblados y ricos, frente a los otros, despoblados y débiles.

Como el Congreso Constituyente pretendió hacer del Poder Legislativo el poder supremo, tenía que eliminar las barreras que en la práctica se había observado en su actividad legisferante. El Senado había bloqueado algunas iniciativas de los liberales en su experiencia de 1824 a 1853, por lo que la moderación esperada de esta Cámara había dado resultados y para su predominio el Poder Legislativo tenía que ser desembarazado de esta segunda Cámara.

Los constituyentes de 1856-1857, más que legislación meditada, lo que buscaban era que en efecto hubiera una legislación, pues tal como se mencionó, lo que se requería era la reglamentación de muchas disposiciones constitucionales que dejaron inconclusas, así como reconocían la ausencia de códigos que hasta 1870 comenzaron a ser expedidos. Por ello, el valor de la legislación en 1857 era su rapidez y oportunidad, pues el país no podía seguir sin contar con sus leyes más indispensables, como ocurría antes. Es notoria la diferencia entre ese ideal y el de 1824, que ante todo perseguía ponderación y serenidad.

Sólo desde esta perspectiva fue nocivo el Senado, ya que su función era acorde con el ideal de 1824, mas no con el de la nueva Constitución de 1857, ya que dificultaría la expedición de las leyes. Esta causa suprimió a la Cámara alta.

Diez años pasaron y persuadieron a Benito Juárez de que el Congreso de la Unión con una sola Cámara, la de diputados, no había sido condición suficiente para que se legislara en lo fundamental y se reglamentara la Constitución. Había pasado la dolorosa Intervención francesa y en 1867 se lograba la reinstauración de la República, pero sobre nuevas bases, por lo que Juárez hizo un llamado a la población para reformar la Constitución. Con su llamado popular para reinstaurar al Senado, Juárez estaba tocando una de las fibras sensibles del constitucionalismo mexicano, que era la reforma constitucional y su procedimiento. La Constitución de 1857, al igual que la vigente, no previó un procedimiento de referéndum para su reforma, sino un procedimiento dificultado de reforma por el Congreso y las Legislaturas de los Estados. Pero Juárez decretó una convocatoria a elecciones en la que preguntaba al pueblo si apoyaba una serie de reformas que, al fin y al cabo, se proponían cambiar el sometimiento del Poder Ejecutivo hacia el Legislativo, implantando el veto, así como la reestructuración del Congreso, creando de nuevo la segunda Cámara.

La justificación del Senado en esta convocatoria ya no fue la moderación, puesto que en el proyecto constitucional de Juárez no estaba confiar en el Poder Legislativo la facultad de redactar los proyectos de ley, sino la necesidad de una Cámara que, representando a las entidades federativas, se hiciera cargo de un serie de facultades políticas concernientes al orden constitucional de los propios Estados, y que no correspondía a ningún otro poder federal ejercer, por tener una representatividad popular y no de la entidad política del Estado

en cuestión. En este momento vemos al Senado como un órgano arbitral de cuestiones fundamentalmente políticas, que surgen en torno de la legitimidad de las autoridades estatales.

En la Restauración de la República, las funciones del Congreso se vuelven más políticas en sentido estricto y menos legislativas, pues los proyectos de ley y códigos son elaborados por juristas y peritos en las materias dentro de Comisiones nombradas por el Poder Ejecutivo, y no en el seno del Congreso, donde el número y la lucha de los partidos ahí representados hacían muy tardado y difícil el acuerdo sobre un proyecto inicial.

La participación del Congreso ideada por Juárez consistían en discutir un proyecto ya elaborado; es decir, el coincidir o disentir sobre una iniciativa presidencial. De esta manera se agilizaba la aprobación de las leyes en el Congreso y se participaba de manera muy intensa por parte del presidente dentro del proceso legislativo.

Resulta, en consecuencia, que el Senado propuesto por Juárez tiende a enfatizar su carácter de representante de los Estados, más que aquel Senado original de 1824, cuyo objetivo veía más el proceso de creación de las leyes.

A pesar de que la iniciativa de reformas constitucionales provino del Benemérito Juárez, triunfador de la causa republicana y constitucional, los grandes hombres del siglo XIX, con principios políticos, se enfrentaron a él y disintieron del proyecto, unos en su forma y otros en el fondo de las reformas.

Un olvido de tres años, demostrando su inconformidad, hizo que por parte del Congreso el proyecto juarista tuviera que ser recordado en 1870 y la discusión

comenzara el 16 de abril de ese año, bajo la presidencia de Manuel Romero Rubio; y después en el periodo de 1872, 1873 y 1874, coincidentemente bajo la misma presidencia de Romero Rubio, se daba a conocer el 30 de octubre de 1874 la aprobación que se hacía, por las 27 Legislaturas Estatales, de las reformas iniciadas por Juárez, y que ahora tendría que promulgar Sebastián Lerdo de Tejada, concluyendo así la reinstauración de la Cámara federal.

Este trabajo es una brevísima introducción a la Constitución de 1857. Los aspectos que con él se repasan sobre su génesis, discusión y repercusiones son tan sólo fragmentos de lo que representó en la historia política, económica y social de México, no sólo de la segunda mitad del siglo XIX y primeros años del XX, sino que inicia los valores políticos que aún sustentamos, no tanto del liberalismo clásico sino del constitucionalismo, federalismo y presidencialismo.

La Constitución del 57 y sus reformas son la historia reciente de nuestro Derecho Constitucional. A ella se le llamó “traje de luces”, alejado de la realidad, pero sus críticos no vieron el carácter pragmático que el Constituyente le imprimió, pues a pesar de la Guerra de Tres Años, del Segundo Imperio y de los embates del porfirismo, la Constitución permaneció en el espíritu político del pueblo mexicano, y cuando volvió a la normalidad, después de la primera renovación social del mundo de 1910, se le tomó como modelo y se le reformó en el aspecto social. Las reticencias del Constituyente de 1856-1857 no se tuvieron en el de Querétaro, pero, en todo caso, hay que reconocer que todas las preocupaciones sociales que hacen grande a nuestra vigente Constitución de 1917 empezaron en 1856.

IV. INCIDENCIAS DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO (1916-1917)

INTRODUCCIÓN

A partir de la *Decena Trágica*, algunos personajes se levantaron en armas contra el gobierno de Victoriano Huerta. Uno de ellos fue el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien lanzó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, en el cual desconocía a Huerta como presidente de la República, así como también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación que reconocieran a Huerta como su jefe, por lo cual se recurría a la legalidad que amparaba la Constitución de 1857.

Desde 1913 se refiere que Carranza ya pugnaba por una reforma a la Constitución de 1857, aunque las condiciones políticas del país obligaban más a una aplicación de la legalidad quebrantada con la muerte de Madero y Pino Suárez que a un cambio de la misma.

No obstante, a través de varios periódicos y libros, Carranza ordenó una intensa campaña propagandística, labor realizada por Félix F. Palavicini (*Un nuevo Congreso Constituyente*), Manuel Aguirre Berlanga (*Reformas a la Constitución*) y Antonio Manero (*Por el honor y por la gloria*).² En el art. 5° del Decreto de reforma de los artículos 4°, 5° y 6° del Decreto del 12 de diciembre de 1914, que se había adicionado al Plan de Guadalupe, se establecía que “Instalado el Congreso Constituyente, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará el proyecto de Constitución reformada para que se discuta, apruebe o modifique...”,³ cosa que se hizo con total exactitud, en un trabajo realizado por el propio Carranza, auxiliado por Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, además de Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto, y que fue presentado el 1° de diciembre de 1916.⁴

A principios de 1916, específicamente el 2 de enero, Carranza se reunió en un lugar favorito para conducir eventos sociales en Querétaro, conocido con el nombre de La Cañada, el cual era un auditorio para mil quinientas personas, donde anunció que Querétaro sería la sede del gobierno y del Congreso. El pintor Gerardo Murillo contestó el brindis del Primer Jefe, pero con la imprudencia que caracterizó al denominado Doctor Atl, manifestó que si bien se congratulaba de la celebración de un Congreso Constituyente, exclamó que resultaba paradójico que el Congreso revolucionario se celebrase en una ciudad tradicionalmente reaccionaria, a lo cual Carranza replicó, en medio de la indignación de los presentes, “yo no juzgo que la ciudad sea reaccionaria, como

² Cfr. Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, prólogo de Juventino V. Castro, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, 355 pp. (Serie A: Fuentes, b) Textos y estudios legislativos, núm. 94), p. 57.

³ *Ibidem*, p. 58.

⁴ *Ibidem*, p. 59.

acaba de expresarlo el doctor Atl, la reacción está en las clases elevadas de la República".⁵

Por otra parte, la ubicación del Congreso en Querétaro refleja la animadversión de Carranza al centralismo porfirista, representado por la Ciudad de México, y su acercamiento a la figura juarista del republicano triunfador en Querétaro. En esa ciudad, como escribiera Juan de Dios Bojórquez, "hay una invitación a la meditación".⁶ Además de evocar a Juárez, Querétaro representaba para Carranza una ciudad con posición estratégica, situada donde se había defendido, en diversas etapas de nuestra historia, la independencia nacional a través de figuras como el corregidor Miguel Domínguez, Manuel de la Peña y Peña, y José María Arteaga.

En el periódico oficial del Estado, *La Sombra de Arteaga*, correspondiente al 5 de febrero de 1916, se publicó el decreto en el cual declaraba como capital provisional de la República, por el tiempo que fuere necesario, a la ciudad de Querétaro, lo cual ocurría por segunda ocasión, ya que la primera vez había sido en 1848. La Ciudad de México continuaría siendo, según el decreto, la capital del Distrito Federal. Pero ¿no contravenía este decreto el texto del artículo 46 de la Constitución de 1857, el cual establecía que si los poderes federales se establecieran en otra ciudad distinta al Distrito Federal, éste se convertiría en un Estado denominado del Valle de México? Aunque la respuesta es discutible, cualquiera que sea su sentido, debe tenerse en cuenta que los poderes instalados en Querétaro eran poderes revolucionarios que se convertirían en constitucionales una vez legitimados con la nueva Constitución y con las

⁵ Cfr. Ramírez Álvarez, José Guadalupe, *La Constitución de Querétaro*, 3ª. ed., 1985, p. 22.

⁶ Cfr. Bojórquez, J. (ed.), *Crónica del Constituyente*, Ed. Botas, 1938.

elecciones de abril de 1917, por lo que podía entenderse que dicho precepto sólo sería aplicable a los poderes federales constitucionales y no a los emanados de una revolución. El mismo carácter lo tuvo el gobernador y comandante militar de Querétaro, Federico Alanís, y el presidente municipal, Alfonso M. Camacho.

Carranza no podía quedarse atrás de los afanes legitimadores de sus enemigos, después de que éstos habían convocado a una Convención en Aguascalientes, y durante los debates del Congreso por él convocados, tampoco podía estar a la zaga de las preocupaciones agraristas y laborales de los grupos antagónicos, por lo que a través del gran constituyente y colaborador suyo, Pastor Rouaix y su equipo, autorizó la canalización de esas inquietudes que —como es de sobra conocido—, resultaron en los artículos 27 y 123.

En este sentido, descubrimos a un Carranza más idealista y defensor de los derechos sociales, a todo un político pragmático y realista. Por supuesto, él trató de adelantar el programa político y social de la Revolución. El 6 de enero de 1915 ya había establecido el ejido como régimen de propiedad para las comunidades agrarias, y se había comprometido de igual manera con la Casa del Obrero Mundial a legislar y tutelar a la clase obrera; había suprimido las jefaturas políticas y creado el Municipio Libre mediante decreto del 3 de septiembre de 1916, entre otras reformas ya tomadas con anterioridad a la celebración del Congreso Constituyente.

El diputado Manuel Aguirre Berlanga escribe el 15 de noviembre que las leyes y la Constitución misma no serán la solución de los problemas del país. Para él, es absurda la doctrina de que las leyes son la panacea de todas las enfermedades sociales y el remedio de todas las dificultades políticas y, por

ende, que basta redactarlas como más cuadre a un legislador bien intencionado, para que el mal se conjure. Al día siguiente propone que los preceptos doctrinales en las Constituciones debían suprimirse. Proponía también que las disposiciones meramente declaratorias debían eliminarse y en su lugar establecer sólo disposiciones coercibles.

Ese mismo 15 de noviembre de 1916 se informa, a través de los periódicos, sobre los puntos esenciales que contendrían las reformas a la Constitución de 1857 y que, en consecuencia, serían parte del texto fundamental de 1917

- Equilibrar las facultades y obligaciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo y así evitar la supremacía del Legislativo, lo que acarrea la dictadura colectiva del órgano legislativo, pues invade las facultades ejecutivas, pero también no permitir la omnipotencia presidencial.
- La corrupción de los tribunales se debe a la forma en que fueron organizados por la Constitución de 1857, por lo que debe cambiar y proceder a dignificar al magistrado y alejarlo de las contiendas políticas, pues si su misión es aplicar la ley, no podrá haber fallos justos si están influidos por los partidos militantes.
- Se requiere enmendar la disposición constitucional relativa a ello (artículo 3º), para no dejar duda acerca de las profesiones que requieren título.
- Se requiere reformar el artículo 14 constitucional para saber si la exacta aplicación de la ley corresponde también a la materia civil.
- Se requiere reformar el artículo 11 constitucional para limitar el tránsito de las personas por razones de seguridad y sanidad.

- Se deben suprimir de la carta de 1857 los artículos 1º y 2º.
- Debe establecerse la libertad municipal.

La convocatoria al Congreso Constituyente fue muy publicitada por Carranza, cuidando su difusión en especial ante el cuerpo diplomático, por lo que antes de salir a Querétaro el 16 de noviembre, el Primer Jefe ofreció un banquete a los diplomáticos acreditados. Entre los representantes estaban tanto A. von Eckardt, enviado extraordinario del Imperio Alemán, como Charles B. Parker, representante de los intereses de los Estados Unidos. En estos días, por cierto, Parker había presentado una nota de protesta, al parecer iniciada por Inglaterra, sobre la presencia de submarinos alemanes en el Golfo de México. Las relaciones entre México y Estados Unidos estaban en malos términos, y el gobierno de aquel país denominaba al nuestro como gobierno *de facto*.⁷

La especulación del telegrama Zimmerman dio ése inicio y, además de todo, nuestro país se encontraba en medio de las hostilidades de la Primera Guerra Mundial. A la apertura de sesiones, el 1º de diciembre, también fue invitado el cuerpo diplomático.

Para reunirse con estos protagonistas del constitucionalismo, Carranza sale de la Ciudad de México el 16 de noviembre en forma apoteósica. Salió de Palacio Nacional a caballo, con 200 hombres de escolta. Álvaro Obregón lo acompañó hasta Tlalnepantla; Carranza pernoctó en Tula, desde donde tomó

⁷ Fabela, Isidro, *Historia diplomática de la Revolución Mexicana*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, 1985, *passim* (ed. Facsimilar de 1960).

el tren hacia Querétaro. Al día siguiente de que Carranza dejaba a la Ciudad de México, ésta quedaba con un comercio arruinado y el papel moneda sin poder liberatorio, ya que había dispuesto el pago de los impuestos en metálico y no en el devaluado papel moneda.

La integración del Congreso fue significativa por la influencia de Carranza. Gran número de diputados constituyentes estaban trabajando en el gobierno provisional del Primer Jefe, aunque habían pedido licencia, como lo hemos señalado.

Citaremos a continuación, a manera de ejemplo, los cargos que, con licencia, ocupaban los diputados: Cándido Aguilar, secretario de Relaciones Exteriores y vicepresidente del Congreso; Pastor Rouaix, secretario de Fomento y promotor de la redacción de los artículos 27 y 123; Rafael Nieto, subsecretario de Hacienda y redactor del artículo 28; Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario de Gobierno; Luis Manuel Rojas, director de la Biblioteca Nacional y presidente del Congreso; Gerzayn Ugarte, secretario particular de Carranza, Jesús Garza, jefe de Militarización; Arturo Méndez, proveedor general de los Hospitales de la Secretaría de Guerra y Marina; José Natividad Macías, rector de la Universidad Nacional y redactor principal del proyecto de Constitución; Manuel Amaya, jefe de Protocolo de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Nicéforo Zambrano, tesorero general de la Nación; Alfonso Cravioto, encargado de la Secretaría de Instrucción Pública; José M. Rodríguez, presidente del Consejo de Salubridad; Ignacio Ramos Praslow, oficial mayor de la Secretaría de Justicia.

La llegada de los diputados constituyentes a la ciudad de Querétaro empezó el 20 de noviembre de 1916, y desde la diez de la mañana se reunieron para empezar su largo y penoso camino en la calificación de sus credenciales.

La discusión de credenciales fue fundamental, pues de ella dependía no sólo la integración del Congreso, sino su ideología mayoritaria.

El Colegio Electoral reunido en la ciudad de Querétaro comenzó a sesionar el mismo 20 de noviembre de 1916 (aunque por falta de *quórum* comenzó un día después, ya que hubo interrupciones en los ferrocarriles entre México y Querétaro, por lo que varios diputados no habían llegado). La presidencia provisional recayó en el primer nombre de la lista alfabética de los delegados, quien fue Antonio Aguilar (pues Julián Adame de Zacatecas aún no llegaba) “cuya única obligación era presidir la elección de quienes presidirían las sesiones preliminares”. Aguilar designó a Ramón Frausto y Juan Manuel Giffard para que lo auxiliaran en sus tareas.⁸ En la sesión del 21 de noviembre se eligió a quienes deberían presidir las juntas preparatorias⁹

Presidente de la mesa directiva: Manuel Amaya

Primer Vicepresidente: Heriberto Jara

Segundo Vicepresidente: Ignacio L. Pesqueira

Secretarios: Rafael Martínez de Escobar, Alberto M. González, Luis Ilizaliturri e Hilario Medina.

Este Colegio Electoral comenzó sus sesiones en la Academia de Bellas Artes, y más tarde continuó en el Teatro Iturbide. Se nombraron, por escrutinio secreto, dos comisiones encargadas de revisar las credenciales de los presuntos diputados; la primera comisión estaba integrada por quince miembros (trece de ellos obregonistas y dos carrancistas): “su misión consistió

⁸ Moreno, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades, 1967, p. 27.

⁹ *Ibidem*.

en estudiar y rendir dictamen sobre la legitimidad de las credenciales presentadas por los futuros miembros del Congreso"; la designación de esta comisión revisora de credenciales fue hecha el 21 de noviembre de 1916.

Primera Comisión Revisora de Credenciales

Sección I: Porfirio del Castillo, Gabriel R. Cervera, Carlos M. Ezquerro

Sección II: Luis T. Navarro, Crisóforo Rivera Carrera, Fernando Castaños

Sección III: Antonio Hidalgo, José Manzano, David Pastrana Jaimes

Sección IV: Esteban B. Calderón, Antonio Ancona Albertos, Bruno Moreno

Sección V: Guillermo Ordorica, Rafael Espeleta y Alfonso Cravioto

Aunque en una primera versión se mencionaron Francisco J. Múgica y Ernesto Meade Fierro, después no aparecen como miembros de la comisión revisora, pues fueron sustituidos por Esteban Baca Calderón y Carlos M. Ezquerro, a través de un nuevo escrutinio secreto.

La segunda comisión se formó con tres congresistas (todos carrancistas) "cuya misión fue examinar las credenciales de los integrantes de la primera comisión".¹⁰

Segunda Comisión Revisora de Credenciales

Presidente: Lic. Ramón Castañeda y Castañeda

Secretarios: Ernesto Perusquía y Gral. Dr. José María Rodríguez

La fineza con la que se atacaron los presuntos diputados por la colaboración, real o ficticia, con el régimen de Huerta, fue más bien simbólica, pues

¹⁰ Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 9ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 51.

la mayoría fue aceptada y sólo unos pocos fueron rechazados, como Fernando González Roa y Heriberto Barrón; este último, por cierto, editor del influyente periódico *El Pueblo*, que reseñó los pormenores del Constituyente.¹¹ Lo cierto fue que este proceso consumió más de un mes del valioso y escaso tiempo del Constituyente.¹²

Las objeciones contra las credenciales de quienes intentaban pertenecer al Congreso fueron las siguientes

1. Haber sido miembros de la anterior Legislatura, la que en su mayoría había aceptado la renuncia del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez. Un total de 31 aspirantes a constituyentes habían pertenecido a esa Legislatura, entre los que se encontraban los que fueron presidentes del Congreso Constituyente, Manuel Amaya y Luis Manuel Rojas; el elaborador del proyecto de Constitución, José Natividad Macías; el vicepresidente del Congreso, Cándido Aguilar; así

¹¹ Romero Flores, Jesús, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1978 [s. p.i.]

¹² Las fechas de las juntas preparatorias del Colegio Electoral fueron las siguientes: Primera Junta Preparatoria: 21 de noviembre de 1916 (10:30 am), Segunda Junta Preparatoria: 25 de noviembre de 1916, Tercera Junta Preparatoria: 25 de noviembre de 1916, Cuarta Junta Preparatoria: 27 de noviembre de 1916, Quinta Junta Preparatoria: 27 de noviembre de 1916, Sexta Junta Preparatoria: 28 de noviembre de 1916, Séptima Junta Preparatoria: 28 de noviembre de 1916, Octava Junta Preparatoria: 29 de noviembre de 1916, Novena Junta Preparatoria: 29 de noviembre de 1916, Décima Junta Preparatoria: 30 de noviembre de 1916, Undécima Junta Preparatoria: 30 de noviembre de 1916. Las sesiones fueron públicas, y en ellas se revisarían 240 posibles delegados, provenientes de los 246 distritos electorales establecidos de acuerdo a la división territorial de 1912 (para elección de diputados y senadores). Sin embargo, en 28 distritos no se llevaron a cabo elecciones, porque estaban en manos de fuerzas villistas, zapatistas, convencionalistas, o por lo menos no estaban sujetas al constitucionalismo. Ferrer de Mendiola señala los siguientes distritos donde no se llevaron a cabo elecciones: "Distrito Sur de Baja California; 3° y 4° de Chiapas; 1° y 3° al 6° de Chihuahua; 3°, 4°, 5°, 7° y 8° de Guerrero; 4° y 6° de Hidalgo; 6° y 7° de México; 5° a 8°, 10° y 13° de Oaxaca; 4° de Querétaro; 8° y 9° de San Luis Potosí; 1° de Veracruz, y 4° de Zacatecas. En total, 28 distritos. Se realizaron elecciones en 218 distritos electorales." Gabriel Ferrer Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, [Primera edición 1957], Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, 250 pp., p. 43; por su parte Charles C. Cumberland afirma que "cerca de una octava parte de ellos [distritos electorales] no tuvo en absoluto candidato, porque la actividad de bandidos hizo imposible las elecciones", *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, introd. y material añadido por David C. Bailey, tr. de Héctor Aguilar Camín, 3ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1992, (Sección de Obras de Historia), p. 300, 388 pp.

como otros diputados de notoria presencia, como Antonio Ancona Albertos, Félix Palavicini, Jorge von Versen y Heriberto Jara. Estos diputados de la XXVI Legislatura habían formado, desde 1912, el denominado Bloque Liberal Renovador, cuyo jefe había sido Gustavo Madero, por lo que se les conoció en el Constituyente como el grupo renovador. Su cercanía al presidente Madero y al entonces gobernador Carranza era patente, y en febrero de 1913 acusan al diplomático norteamericano Henry Lane Wilson de haber fraguado los trágicos sucesos ocurridos en las sesiones de la XXVI Legislatura: una iniciativa para evitar que los militares en servicio activo participen en la política, lo cual resultaba coincidente con la ideología de Carranza.¹³

Este principio que se reitera en el texto constitucional es aceptado incluso por Obregón, cuando el 19 de noviembre de 1916 emite un acuerdo por el que prohíbe, de acuerdo con la Ordenanza General del Ejército, que los militares con mando efectivo de fuerzas se postulen para puestos de elección popular. Es por ello que Obregón fue el gran ausente del Congreso.

Según Palavicini, tanto Obregón como el secretario de Gobernación, Jesús Acuña, trataron de boicotear las credenciales de los renovadores, atribuyéndole incluso un telegrama al entonces secretario de Guerra y Marina, dirigido al Congreso Constituyente, ya instalado desde el 20 de diciembre de 1916, manifestando que esos presuntos diputados habían servido a Huerta en su golpe contra Madero. Carranza tiene que desmentir públicamente a Obregón, y desde la estación ferroviaria de Carrasco envió otro telegrama, el 23 de diciembre, explicando que él había pedido a los diputados renovadores, a través

¹³ Palavicini, Félix, *Los diputados*, Fondo para la Historia de las Ideas Revolucionarias, 1976, p. 394 (ed. Facsimilar de 1913).

de Eliseo Arredondo, que permanecieran en el Congreso después del golpe de Huerta para oponer resistencia al gobierno legítimo. El telegrama es leído en la sesión del 25 de diciembre de 1916. El constituyente Alfonso Cravioto amplía la explicación de Carranza y argumenta que si bien aceptaron la renuncia de Madero y Pino Suárez, lo hicieron a ruego de Jesús M. Aguilar, quien era familiar de Madero, ya que temía que en caso contrario, Huerta disolvería el Congreso y asesinará al presidente y vicepresidente, tal como por desgracia aconteció. Los renovadores pensaban que una vez aceptada la renuncia de Madero, éste se exiliaría en Estados Unidos y, desde allí, podía organizar la nueva revolución contra Huerta.

Cravioto resume de manera elocuente el dilema de los renovadores de la XXVI Legislatura

¿Debimos haber faltado a la Cámara? Entonces fusilan desde luego al presidente. ¿Debíamos haber dado nuestro voto en contra? Estábamos en minoría, nuestra negativa no hubiera significado más que una protesta metafísica sin otro resultado práctico que crear mayor desconfianza para la vida de los funcionarios presos. Nuestro voto no fue cobarde; de haber tenido miedo no habría asistido a la sesión y yo no habría hablado en la Cámara. Nuestro voto no fue traidor a la revolución porque tratábamos de liberar a su caudillo, y por último, no fue traidor a la legalidad, porque Madero, rico y libre, significaba la restauración constitucional en breve plazo.¹⁴

Aunque Palavicini critica de manera muy severa a Acuña, lo cierto es que, de la lectura de la *Memoria* que presentó al Congreso Constituyente, antes

¹⁴ Palavicini, Félix, *Historia de la Constitución de 1917*, Consejo Editorial de Tabasco, 1980, t. I, pp. 60 y 124 a 127.

de renunciar a la Secretaría de Gobierno y fungir como presidente del Partido Liberal Constitucionalista, se da una pormenorizada relación de los hechos sobre la actitud de los renovadores ante Madero, exonerándoles de cualquier complicidad con Huerta y refrenda lo mencionado de que habían actuado de acuerdo a las instrucciones del propio Carranza.¹⁵

- 1) Otra objeción a las credenciales de los presuntos diputados era que, en efecto, habían servido a Huerta, como Fernando González Roa, quien no obstante después sería un importante diplomático del obregonismo.
- 2) Una causal más fue la de haber servido al villismo o a la Convención de Aguascalientes.
- 3) Ser considerado como enemigo de la Revolución Constitucionalista, como lo fue, al parecer, Heriberto Barrón.
- 4) Tener el mando de fuerzas armadas.
- 5) Ocupar cargos públicos. Aunque un número muy significativo de los diputados constituyentes eran parte del gobierno de Carranza, habían solicitado licencia para dedicarse a las funciones de diputados constituyentes, y en su sustitución ascendían los funcionarios medios. Tal fue el caso de Alfonso Siller, quien sustituyó a Cándido Aguilar en el despacho de Relaciones Exteriores. Otros diputados ya acreditados tuvieron que retirarse del Congreso para hacerse cargo, de nuevo, de sus responsabilidades ministeriales, como fue Manuel Aguirre Berlanga

¹⁵ Cfr. Acuña, Jesús, *Memoria de la Secretaría de gobernación*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 219 (ed. Facsimilar de 1916).

para ocupar la Secretaría de Gobernación, Rafael Nieto como subsecretario de Hacienda, y Antonio Madrazo como oficial mayor de la Secretaría de Hacienda.

- 6) Haberse descubierto irregularidades electorales. Algunas irregularidades en los procesos electorales fueron denunciadas. Varias elecciones de presuntos diputados habían sido decididas ante Juzgados de Distrito, lo cual es una excepción a la tradicional jurisprudencia del Poder Judicial Federal de no involucrarse en cuestiones políticas. Al debate del Congreso llegaron noticias tales como que un Juzgado de Distrito en el Estado de México había declarado la nulidad de dos elecciones en senados distintos.¹⁶
- 7) Comprobarse una ciudadanía distinta a la mexicana, como fue el caso del español José Collado.

Sin embargo, el ambiente político y la opinión pública no se conforma con discutir las credenciales que fueron aprobadas, en total 182 en once juntas preparativas,¹⁷ sino que desde un principio comenzaron a ventilarse, desde los

¹⁶ Ferrer Mendiola, *Crónica del Constituyente*, 2ª. ed., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987, p. 43.

¹⁷ De acuerdo con la información del *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, la *Crónica del Constituyente* y la *Historia de la Constitución de 1917*, puede considerarse que fueron 13 las credenciales rechazadas durante las once juntas preparatorias oficiales, como a continuación se señalan.

Presuntos constituyentes rechazados (por la primera comisión revisora de credenciales)

- Fernando González Roa.

2º Distrito Electoral de Guanajuato

Motivos: se declara que el suplente del segundo distrito es Enrique O. Aranda (más tarde será también objetado por la segunda comisión revisora). Se le acusa de felicista y opositor a Carranza (por un manifiesto que escribió en 1913), además de huertista, villista y convencionista.

Sustitución: Vicente M. Valtierra.

Presuntos constituyentes rechazados (por la segunda comisión revisora de credenciales)

- Heriberto Barrón.

17º Distrito Electoral de Guanajuato

Motivos: diversos actos durante la decena trágica de 1913 (se le acusa de colaborar con Huerta). Director del diario *El pueblo*.

primeros días de noviembre, los temas más importantes que habrían de discutirse en el Congreso Constituyente. Roque Estrada, quien fungía como secretario de Justicia del gobierno provisional de Carranza, presentó en público,

-
- Enrique Octavio Aranda.
2° Distrito Electoral de Guanajuato
Motivos: se declara que el único diputado suplente por ese distrito es el C. Pedro P. Arizmendi. Apoyó al gobierno usurpador de Huerta.
 - Pedro López.
6° Distrito Electoral de Zacatecas
Motivos: desempeñó cargos públicos durante el gobierno de Huerta: magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas y catedrático del colegio en el mismo Estado. Lo inhabilita el art. 4° del decreto del 14 de septiembre de 1916; *el mismo lo declara de forma espontánea*.
 - Carlos Tejada.
2° Distrito Electoral de Oaxaca. Es titular
Motivos: se le acusa de felicista y de favorecerse en tiempos de guerra.
 - Luis E. Velasco.
2° Distrito Electoral de Oaxaca. Es suplente de Tejada
Motivos: fue secretario de la Jefatura Política de Jamiltepec en la época del cuartelazo de Huerta.
Sustitución: Israel del Castillo y Juan Sánchez
 - Rosendo Carrillo.
Uno [sic] de los Distritos Electorales de Veracruz. Es titular
Motivo: al parecer, la mayoría de votos fue obtenida por Josef F. Márquez (8° Distrito, Jalapa). Se declara nula por error en el cómputo de votos la elección del señor Carrillo.
 - Cayetano Rodríguez Beltrán.
8° Distrito Electoral de Veracruz. Es suplente
Motivos: Se declaran nulas las elecciones
Sustitución Josef F. Márquez y Augusto Ailloud
 - Máximo Rojas.
2° Distrito Electoral por el Estado de Tlaxcala. Es Titular
Motivos: es general en Tlaxcala
 - Anastasio Hernández Maldonado.
2° Distrito Electoral por el Estado de Tlaxcala. Suplente
Motivos:
Sustitución: Modesto González Galindo y Juan Torrentera
 - José Colado.
1° Distrito Electoral por el Distrito Federal
Motivos: por ser español
 - Enrique Medina.
14° Distrito Electoral de Puebla
Motivos: Por ser hostil a la causa revolucionaria y huertista
 - Luis G. Guzmán.
16° Distrito Electoral de Michoacán
Motivos: Acusado de suplantación de votos, es desechado y declaran nula la elección
Era diputado suplente [Daniel Moreno aún lo considera en su lista de Diputaciones al Congreso Constituyente, es suplente de Jesús Romero Flores]

ante el Primer Jefe, la propuesta de supresión de la Secretaría de Justicia, en virtud de que la consideraba una intromisión del Poder Ejecutivo hacia el Judicial. Según argumentaba Estrada, esa Secretaría determinaba de manera indebida el nombramiento de los jueces federales y locales del Distrito Federal. Para Estrada, esta función la debería desempeñar la propia Suprema Corte de Justicia. De esta manera, a dicha Secretaría sólo le quedaría la facultad de tramitar indultos, lo cual no era necesario para una Secretaría. Por último, la nueva Constitución desaparecería a esta Secretaría en su artículo 14 transitorio.

En su lugar, Estrada propuso la reforma del procurador general para que fuera designado y dependiese del presidente de la República y no de la Suprema Corte, como hasta entonces sucedía.

Mientras esto sucedía, el presidente norteamericano Woodrow Wilson es reelecto, y con él continúa la línea dura hacia México. Francisco Villa, por su parte, se apodera de Torreón.

De los primeros 218 diputados que asistieron a la inauguración del Congreso, la distribución de los gremios se hizo de la siguiente manera: 56 abogados, 28 militares, 24 obreros, 21 médicos, 18 ingenieros, 16 de distintas profesiones, 13 profesores y ocho periodistas. La edad promedio era de 30 años, y no pueden ser considerados, como Cumberland lo hace, como pertenecientes a la típica población masculina analfabeta.

Pero, ¿qué hizo Carranza durante los pocos meses que estuvo reunido en el Congreso al cual convocó? Aunque la historia consigna que el proyecto

del primer Jefe fue rechazado, él a pesar de sus enemigos, de la expedición punitiva del norteamericano Pershing y de múltiples problemas, estuvo muy atento al desarrollo y discusiones de la nueva Constitución.

La intención del presente análisis es poner al descubierto la gran influencia que tuvo sobre la Constitución a pesar de las críticas acerbadas o radicales de los diputados. De tal manera que la Constitución resultante, si bien no corresponde a su proyecto inicial, quizá forzado por las circunstancias, sí supo conducir el debate y aceptar las reformas radicales que se plantearon.

Debe precisarse que el 21 de noviembre, antes de iniciar la junta, un grupo de obreros convocados por el Partido Liberal de Querétaro se presentaron para saludar al Congreso Constituyente.

Una vez autorizado para hablar su representante, Rafael Jiménez, mencionó que “el pueblo espera elaboréis una Constitución que real y efectivamente venga a llenar las necesidades políticas y sociales del país”. Esta participación fue profética. El diputado Aguirre Berlanga no pierde el tiempo y pronuncia un discurso que responde a la delegación obrera ante la asistencia de 140 constituyentes. Para el 23 de noviembre, los periódicos ya identificaban los dos bloques de diputados que se forman y que serán decisivos para la discusión de la Constitución. Carranza arriba a San Juan del Río el 24 de noviembre, en donde el gobernador de Querétaro Federico Montes, lo esperaba. Cuando Carranza llega a la ciudad de Querétaro, al mismo tiempo se firmaba en Atlantic City un acuerdo por el cual, en 40 días, se retirarían de Chihuahua las tropas norteamericanas de Pershing. Para el 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución, la expedición punitiva salía vergonzosamente del

territorio nacional¹⁸ sin haber castigado a Villa y habiéndose exhibido ante la comunidad internacional por su acto de fuerza y de transgresión a la soberanía mexicana. Al llegar a Querétaro, Carranza se hospedó en la famosa Casa Mata de la recién denominada avenida Madero.

Bajo el lema de “Constitución y reformas”, el 1º de diciembre de 1916, a las 15:00 horas, se iniciaron las sesiones del Congreso Constituyente en el Teatro Iturbide, cuya convocatoria había sido publicada el 19 de septiembre de 1916. Un mes antes se había lanzado la postulación por parte del Partido Libertad Constitucionalista, presidida por Eduardo Hay, para que Venustiano Carranza ocupase la Presidencia de la República. Fueron dos actos consecutivos y fundamentales para el entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. En el discurso de aceptación de su candidatura, y en medio de una manifestación popular a su favor, Carranza enfatiza el anhelo de una nueva Constitución

Nada hay que pueda impedirnos llevar a cabo lo que la Revolución ha conquistado. El mayor anhelo de un pueblo, terminada la lucha armada, es encauzarse, dentro del ministerio de la ley, en el régimen constitucional. Habiendo terminado la lucha, es el mayor anhelo del gobierno, establecer ese orden Constitucional en la República y poco a poco señores, se han estado dando ya los pasos para restablecerlo, como a vosotros mismos os consta.¹⁹

Carranza, Roque Estrada y Federico Montes se presentaron en la inauguración de las sesiones del Congreso. El Primer Jefe entró al recinto acompañado de Nicéforo Zambrano y Amador Lozano, además de una comitiva de diputados.

¹⁸ Alessio Robles, Miguel, *Historia política de la Revolución*, 3ª. ed., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 219 (ed. Facsimilar).

¹⁹ Cfr. *El Pueblo*, 4 de noviembre de 1916, p. 3.

Jesús López Lira pasó lista y hubo 151 diputados presentes durante la ceremonia de inauguración; después hubo un apagón de luz que interrumpió la lectura del proyecto de Constitución que Carranza había presentado; la lectura del documento continuó por cuatro o cinco minutos, con la luz de dos velas, una sostenida por el presidente del Congreso y otra por un oficial del Estado Mayor. La lectura duró en total una hora con la monótona voz de Fernando Lizardi. En la sesión inaugural, Carranza leyó un mensaje en el que sinterizó los puntos o razones de las reformas propuestas

- Juicio de amparo. Se ha desnaturalizado, porque la Federación fiscaliza los actos más insignificantes de los Estados y los integrantes de la Suprema Corte están a la voluntad del presidente.
- Estados. Tienen una soberanía nominal y el gobierno federal se ha entrometido aún más por la garantía republicana o auxilio federal.
- Sentencia del tribunal local. Aceptar la procedencia del juicio de amparo contra decisiones judiciales de tribunales locales.
- Garantías penales. Propone la reforma del artículo 20 constitucional para evitar que se abuse de la incomunicación. Propone la creación de un Ministerio Público para evitar aprehensiones injustas.
- Libre concurrencia mercantil. Enfatiza este principio y propone el combate a los monopolios.
- Elección directa del presidente.
- Municipio independiente.

- Responsabilidad política. Los diputados no deberán juzgar al presidente ni a los altos funcionarios de la Federación, pues esto propició que los dictadores se convirtieran en serviles de la Cámara.
- Sistema presidencial. El adoptado es vigoroso, desecha el sistema parlamentario por la ausencia de partidos organizados y de hombres capacitados en todo el territorio del país. El presidente no debe estar a merced del Poder Legislativo y el pueblo mexicano necesita gobiernos fuertes.
- Desaparición de la vicepresidencia. Por haber sido instrumento de los científicos del porfirismo.²⁰

Una vez inaugurado el Congreso, los diputados se fueron a brindar al bar más popular que se llamaba “El puerto de Mazatlán”, anticipando nuevos augurios por los trabajos a desarrollar en sesenta sesiones. A petición de Antonio de Barreta, se había aceptado que los diputados no tuvieran que presentarse de etiqueta a las sesiones, sino que vistieran con libertad.

A partir de la inauguración, la cobertura periodística del Congreso fue copiosa. La opinión se publicaba cada domingo y cada jueves, el diputado Rafael Vega Sánchez editaba *El constituyente*. Hubo un periódico crítico de los jacobinos llamado *El Zancudo*. Heriberto Barrón publicó *El Pueblo*, que tenía como corresponsal a Ernesto Hidalgo. *El Demócrata* tenía como director al constituyente Rafael Martínez, conocido como “Rip Rip”. *El Universal*, a Félix Palavicini. *El Camote* fue un periódico queretano que salió esporádicamente.

²⁰ Cfr. *El Pueblo*, 2 de diciembre de 1916.

La integración de la Comisión de Puntos Constitucionales causó algunos problemas entre los dos bloques, ya que se pretendía que Macías permaneciera en la Comisión, lo cual provocó controversia, pues habiendo sido el autor del proyecto de Constitución, el grupo radical impugnó su presencia en la Comisión que dictaminaría su propio proyecto. Al final, la integración se haría con Enrique Colunga, Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Alberto Román.

Esta Comisión, sin duda la más importante del Congreso, rinde sus primeros dictámenes sobre el proyecto desde el 11 de diciembre, estando Carranza en Querétaro. Antes de este acontecimiento, el Congreso recibe la propuesta de la señorita Hermila Galindo pidiendo el voto a la mujer. El Primer Jefe llega incluso a presenciar la discusión del artículo 3o. En esa sesión del 13 de diciembre, Rojas trató de lucirse y tomó parte en las discusiones, por lo cual dejó a Aguilar como presidente del Congreso.

Durante los fines de semana que pasaron entre estas sesiones, los diputados se quejaban ante el presidente municipal, Camacho, de las campañas de los templos, que desde temprano llamaban a los feligreses; por lo que el ayuntamiento prohibió esa práctica para dejar que descansaran los desvelados constituyentes. Aparte de esta práctica religiosa, el ayuntamiento tuvo que prohibir, no sin protesta de los habitantes de la ciudad, la celebración de las festividades de la Virgen de Guadalupe el 12 de diciembre, así como el desfile de carros alegóricos y pasajes históricos que tenían verificativo el 24 de diciembre. El 14 de diciembre, el diputado recibe un proyecto del subsecretario de Fomento, Eduardo Hay, en materia de propiedad territorial.

Aguirre Berlanga, quien desde el 3 de diciembre había sustituido a Jesús Acuña en la cartera de Gobierno, no pierde ocasión para hacer un panegírico

de la obra de Carranza como gobernador de Coahuila, afirmando en la sesión del 17 de diciembre que el ideal del Municipio Libre ya había sido iniciado en ese Estado desde 1912, y que en materia de relaciones familiares el divorcio se permitía en Coahuila desde 1913. Después de que Carranza desmiente a Obregón en la integración de algunos decretos por él expedidos respecto al Gobierno de Sonora, el alejamiento entre los dos caudillos es público para el 24 de diciembre y los periódicos culpan a Luis Manuel Rojas de este distanciamiento. Para fines de diciembre de 1916, tanto Rojas como Macías son objeto de acusaciones por parte del bloque radical, de haber participado con Victoriano Huerta en el cuartelazo contra Madero. Los rumores para el 27 de diciembre se refieren a que Obregón saldría de la Secretaría de Guerra.

El año de 1916 concluye con el anuncio de los Estados Unidos de que su gobierno reconocerá al de Carranza. Como el traslado de los poderes federales se había hecho de la Ciudad de México a Querétaro, el flujo de personas entre ambas ciudades fue muy intenso. Desafortunadamente, el 1º de enero de 1917 este tráfico provocó un terrible accidente ferroviario, ocurrido en San Juan del Río, en el cual hubo 30 decesos y 275 heridos, entre los que se encontraban los diputados José Natividad Macías, Ignacio Ramos Praslow, Paulino Machorro Narváez y Manuel M. Ponce.

Mientras el Congreso delibera en su segundo mes, el 7 de enero se anuncia que Carranza preparaba un decreto en el que permitiría ser gobernadores a quienes sin haber nacido en el Estado, hubiesen prestado importantes servicios al mismo y a la nación. Carranza, ante el anuncio del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Estados Unidos, decide cambiar al encargado de negocios, Eliseo Arredondo, por el hombre de su confianza, Ignacio Bonilla.

Asimismo, a través del mensaje que acompañó al proyecto de Constitución, Carranza niega de manera terminante la posibilidad de implantar un sistema parlamentario y encauza el presidencialismo enérgico, cuyo desarrollo hemos padecido. No obstante esa declaración rotunda, con motivo de la discusión de las facultades del presidente de la República, en la tarde del 18 de enero de 1917, Froylán Manjarrez y 24 diputados más proponen el establecimiento del parlamentarismo con características más bien híbridas, según hemos analizado en otro trabajo.²¹ La reacción fue inmediata y algunos diputados radicales, al igual que algunos del bloque carrancista, como Rafael Martínez de Escobar, se pronunciaron contra el proyecto.²²

Durante los debates, la presencia de Carranza se hizo sentir a través de diputados allegados a él. El diputado y subsecretario de Hacienda, Rafael Nieto, influye para que se consagre, vía constitucional, el monopolio estatal de emisión de billetes, con el cual se legitima al Banco de México, que no sería fundado sino hasta 1925. Por otra parte, el diputado y presidente del Consejo de Salubridad, Manuel Rodríguez, propuso en la sesión del 15 de enero de 1917 la necesidad de una Secretaría de Salubridad para atender los graves problemas de salud de la población; el 20 de enero, el Congreso aceptó crear el Departamento de Salubridad, cuyo primer titular sería el mismo Rodríguez.

En lo relativo a la organización de la administración pública, el proyecto de Carranza estipulaba en el artículo 90 sus ideas sobre los organismos que deberían existir. Entre las secretarías de Estado que Carranza proponía, se contaban

²¹ González Oropeza, Manuel *et al.*, "Proyectos de parlamentarismo en México", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, México, UNAM, t. VI, pp. 407 a 416.

²² Cfr. *El Pueblo*, 9 de enero de 1917, p. 5.

las siguientes dependencias: de Hacienda y Crédito Público, de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración, Trabajo, Industria y Comercio, de Comunicaciones y Obras Públicas y de Guerra y Marina.

De forma adicional, el Primer Jefe y sus colaboradores planearon la creación de departamentos administrativos, dependientes por vía directa del presidente de la República para los ramos de Correos y Telégrafos, de Salubridad General e Instrucción Pública y las demás que se determinasen por ley. El resultado fue que la disposición constitucional se aprobó sin mencionar siguiera a los departamentos administrativos y sin especificar el número ni la denominación de la Secretaría de Estado, dejando su normatividad a leyes secundarias expedidas por el Congreso.

En el capítulo territorial, Carranza proyectó que el Territorio de Tepic se convirtiera en el Estado de Nayarit, lo cual fue aprobado en la sesión del 27 de enero. La agenda del Congreso transcurrió con gran premura; nunca un Congreso Constituyente había tenido tan poco tiempo para discutir un texto constitucional; sesiones interminables, comisiones *ad hoc* fuera de sesiones, debates en la prensa, representaciones y mucho trabajo tuvo que desarrollarse para concluir la empresa. Es así que el 31 de enero de 1917, a las 18:40 horas, Carranza firmaba con la misma pluma que había utilizado para el Plan de Guadalupe, la nueva Constitución denominada *Reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857*.

Cuando Carranza firmó la Constitución, ya había sido signada por los diputados constituyentes, pues desde las 15:00 horas había iniciado ese proceso. Al Primer Jefe lo acompañaron en esta solemne ocasión, su secretario

de Guerra y Marina, Álvaro Obregón; el secretario de Justicia, Roque Estrada; el subsecretario de Fomento, Eduardo Hay; el subsecretario de Comunicaciones y Obras Públicas, Manuel Rodríguez Gutiérrez; el comandante de la Ciudad de México, Benjamín Hill; el gobernador de Querétaro, Federico Montes, y el jefe del Estado Mayor, Juan Barragán.

Al término de la firma se pronunciaron tres discursos: el de Luis Manuel Rojas, el de Carranza y el de Hilario Medina, para presenciar después un desfile militar; posteriormente se llevó a cabo un banquete en el restaurante “Centro Fronterizo”, el cual tuvo la presencia de Obregón, Pablo González y otros destacados militares. El ánimo que reinaba fue muy festivo, y entre los comensales circuló una botella de champaña que fue firmada en su etiqueta por varios diputados. Se dice que actualmente está custodiada en el Archivo de la Cámara de Diputados.

Entrada la noche del último día de enero, los diputados se despidieron del lugar en que se había realizado el banquete con un conjunto musical que interpretó “Las golondrinas”. Algunos diputados, dice la prensa, recorrieron las calles de Querétaro lanzando entusiastas vivas y pronunciando fogosos discursos en varios puntos de la ciudad.

Convencidos de la labor histórica que habían desempeñado, algunos diputados tomaron algunos objetos como recuerdos de la mesa de la presidencia del Congreso para conservarlos. Luis Manuel Rojas guardó la campana que tanto usó para llamar al orden; Cándido Aguilar se llevó el tintero de la presidencia; Juan de Dios Bojórquez, el tintero de la Secretaría y el vaso de la tribuna; José López Lira, el envase de la tinta china; Fernando Lizardi, la cartera

de la mesa; Villaseñor, el plato de la mesa; José María Truchuelo, el otro tintero; el oficial mayor Romero García, un portaplumas; el taquígrafo Joaquín Valadez, otro portaplumas.

El mismo 1° de febrero salió de Washington rumbo a México el enviado extraordinario Henry P. Fletcher, para restablecer las relaciones diplomáticas. El 5 de febrero, a las 10:00 horas, desalojaban las tropas invasoras de Pershing el territorio nacional, después de una permanencia de casi un año. Dos días después se convocaba a elecciones federales en todo el país, para celebrarse el segundo domingo de marzo de 1917, e iniciar el 1o. de mayo el nuevo orden constitucional.

El linotipista queretano Blas C. Terán se encargó de publicar por vez primera el texto aprobado de la Constitución. Durante los últimos días del Congreso, las concentraciones populares, serenatas y conciertos fueron comunes. El mismo 5 de febrero de 1917 se leyó en público, en el jardín Zenea, por José Vázquez Mellado, el texto de la nueva Constitución.

La euforia por la Constitución no cegó a los revolucionarios mexicanos ante la guerra mundial y las rebeliones interiores. El gobierno mexicano hizo un llamado el mismo 5 de febrero a los países neutrales en la Gran Guerra, para que se invitara a los Estados beligerantes a poner fin a las hostilidades. Esta invitación fue todo un éxito diplomático, pues con su nueva Constitución, la estructura moral del país superaba las acusaciones, enderezadas sobre todo por Estados Unidos, de ser país anárquico, mientras ahora, con su Constitución, México instaba a la paz a sus detractores. En el caso de los beligerantes de la sangrienta guerra mundial, México proponía a los países

neutrales rehusar el suministro de materias primas y la suspensión del tráfico mercantil con las naciones en guerra.²³

Por último, el 12 de marzo de 1917 se derogó el decreto de febrero de 1916, por el cual Querétaro quedó libre del bullicio del Congreso y con un título histórico más en su haber; Carranza, por su parte, retornó a la Ciudad de México.

²³ Cfr. Ramírez Aguilar, *op. cit.*, p. 95.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSIO ROBLES, Miguel, *Historia política de la Revolución*, 3ª. ed., Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985. (Ed. facsimilar).

BOLAÑOS CACHO, Miguel, *Los derechos del hombre*, 1900.

CASTILLO VELASCO, José María, *Apuntamientos para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, 1870.

CORONADO, Mariano, *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*, Guadalajara, 1906, 3ª. ed.

CUEVA, Mario de la, "La Constitución del 5 de febrero de 1857", en *El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, UNAM, 1957.

CUMBERLAND, Charles C., *La Revolución Mexicana. Los años constitucionalistas*, 3ª reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1992 (Sección de Obras de Historia).

Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, 2 vols., México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960.

FABELA, Isidro, *Historia diplomática de la Revolución Mexicana*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, 1985. (Ed. facsimilar de 1960).

FERRER MENDIOLEA, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917* [Primera edición 1957], Querétaro, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.

GARCÍA, Genaro, *Manual de la Constitución Política Mexicana y Colección de leyes relativas*, Librería de la Vda. de Ch. Bouret, 1897.

GARCÍA GRANADOS, Ricardo, *La Constitución de 1957 y las Leyes de Reforma en México*, 1906.

GARZA GALINDO, Agustín, *La independencia constitucional del Poder Legislativo y su dependencia económica del Ejecutivo*, 1912.

LICASTRO, José, *Introducción a los principios del Derecho Constitucional*, Imprenta de I. Cumplido, 1871.

LOZA MACÍAS, Manuel, *El pensamiento económico y la Constitución de 1857*, Justicia Mexicana, 1959.

LOZANO, Antonio de Jesús, *Agenda Constitucional Mexicana*, 1901.

LOZANO, José María, *Estudio del Derecho Constitucional Patrio*, Imprenta del Comercio, de Dublán y Cía., 1876.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Derecho Público*, 4 tomos, Imprenta del Gobierno, 1871.

_____, *Estudio sobre garantías individuales*, Imprenta del Gobierno, 1873.

MORENO, Daniel, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Coordinación de Humanidades, 1967. Edición conmemorativa de la Constitución de 1917

PALAVICINI, Félix Fulgencio, *Historia de la Constitución de 1917*, edición facsimilar de 1980, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 2 vols., México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana-Gobierno del Estado de Querétaro, 1987

PÉREZ GALLARDO, Braulio, *Guía para consultar la Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857 que escribió y publicó el señor don Francisco Zarco y las Actas del mismo Congreso*, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1878.

RABASA, Emilio, *El artículo 14. Estudio Constitucional*, 1906.

_____, *La Constitución y la dictadura*, 1912.

_____, *El juicio constitucional*, 1919.

RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho Constitucional*, 2a. ed., 1875.

RUIZ, Eduardo, *Derecho Constitucional*, 1902.

TORRE, Juan de la, *Guía para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano*,
Tip. J. V. Villada, México, 1886.

VÁZQUEZ, Juan M., *Curso de Derecho Público*, Tipografía Literaria de F. Mata,
1879.

VEGA, José de la, *Centenario de la Constitución 1857-1957*, México, D.F.

VELASCO RUS, Luis y Manuel Ortega Espinosa, *Nociones elementales de derecho
constitucional mexicano*, 1887.

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en octubre de 2008 en los talleres de Impresos Chávez de la Cruz, S.A. de C.V., Valdivia Núm. 31, Col. María del Carmen, Del. Benito Juárez, C.P. 03540, México, D.F. Se utilizaron tipos Gothic 720 de 6, 8, 10, 12 y 22 puntos. La edición consta de 2,000 ejemplares impresos en papel cultural de 90 grs.

