

LOS GRANDES DEBATES DEL CONSTITUYENTE (1916-1917)



LOS GRANDES DEBATES DEL *Constituyente* 1916-1917

Terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social [...]; no es sólo repartir tierras, no es el Sufragio Efectivo, no es abrir más escuelas, igualar y repartir las riquezas sociales. Es algo más grande y más sagrado, es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional [...] tendremos que removerlo todo, ordenarlo y crear una nueva Constitución.

Venustiano Carranza, Discurso en Hermosillo,
23 de septiembre de 1913.

El 1º de diciembre de 1916 iniciaron las sesiones del Congreso Constituyente, en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro. Era la culminación del proceso iniciado por el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, quien fue el único mandatario que desconoció al gobierno usurpador de Victoriano Huerta, proclamando el Plan de Guadalupe, en la hacienda de ese nombre, el 26 de marzo de 1913.

Venustiano Carranza tuvo la capacidad de dirigir militar y políticamente, con visión de Estado, la revolución constitucionalista. Pudo derrotar al régimen dictatorial de Huerta y venció también a las fuerzas de Villa y Zapata que respaldaban al gobierno de la Convención. Consolidó su gobierno preconstitucional.

No obstante, Villa siguió en pie de guerra en Chihuahua, Zapata en Morelos, así como los movimientos contrarrevolucionarios de Félix Díaz en partes de Veracruz, Manuel Peláez en la Huasteca y otros en Oaxaca y Chiapas.

Enfrentó también graves conflictos internacionales: la invasión de Estados Unidos a Veracruz en 1914 y la invasión de la Expedición Punitiva que en busca de Francisco Villa ocupó el estado de Chihuahua en 1916, para vengarse del ataque que éste había realizado a la población de Columbus en marzo de ese año. Mantuvo la neutralidad de México en la Primera Guerra Mundial, a pesar de las presiones de Alemania y de Estados Unidos.

En este escenario, Carranza consideró necesario convocar a un Congreso Constituyente para redactar la Constitución con el fin de restablecer el orden constitucional y dar respuesta a las grandes demandas de la Revolución.

EL PROYECTO DE REFORMAS DE CARRANZA

Una de las más grandes satisfacciones que he tenido hasta hoy, es la que experimento en estos momentos, en que vengo a poner en vuestras manos, el proyecto de Constitución reformada, proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas para cimentar, sobre bases sólidas, las instituciones.

Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857 de Venustiano Carranza,
1º de diciembre de 1916.



El Primer Jefe leyendo su Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857. 1 de diciembre de 1916.
Historia Gráfica del Congreso Constituyente, 1916-1917. INEHRM.

El 1º de diciembre de 1916, en la sesión solemne de instalación del Congreso Constituyente, el Primer Jefe, Venustiano Carranza, presentó su Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857.

El proyecto de Carranza conservó la esencia de la Constitución liberal de 1857. Cambió el nombre de los derechos del hombre por garantías individuales. Sobre la educación, mantuvo el principio de libertad de enseñanza y reiteró la enseñanza laica y gratuita en las escuelas públicas. Los principales cambios fueron para hacer más efectivo y expedito el sistema de justicia. Mantuvo también los principios de soberanía popular y la forma de una república democrática, representativa y federal.

Asimismo, sobre la división tripartita de poderes, Carranza criticó el parlamentarismo y propuso un Poder Ejecutivo fortalecido, ya que en México no había partidos políticos. Planteó también la libertad municipal. Su proyecto fue profundizado por los constituyentes que nos dieron la Constitución más avanzada de su tiempo en el mundo.

LA EDUCACIÓN LAICA

ARTÍCULO 3º

El momento más solemne de la Revolución [...] se trata nada menos que del porvenir de la patria, del porvenir de nuestra juventud, del porvenir de nuestra niñez, del porvenir de nuestra alma máter, que debe engendrarse en los principios netamente nacionales y progresistas [...]. Soy enemigo del clero porque lo considero el más funesto y el más perverso enemigo de la patria.

Francisco J. Múgica, 13 de diciembre de 1916.



Aspecto del salón del Congreso Constituyente durante la sesión en que se discutió el artículo 3º sobre la educación, diciembre de 1916.
Historia Gráfica del Congreso Constituyente, 1916-1917. INEHRM.

El 13 de diciembre de 1916, el Congreso Constituyente inició la discusión del artículo 3º, referente a la educación. El debate de este artículo fue el más polarizado de todo el Congreso. Por un lado, los diputados renovadores defendieron la propuesta del Primer Jefe, en la que se establecía la libertad de enseñanza y la laicidad de la educación oficial; en tanto que los jacobinos, encabezados por Francisco J. Múgica, rechazaron que el clero impartiera educación religiosa en las escuelas particulares.

Artículo 3º.—La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En el debate, Múgica insistió en que el clero había sido enemigo de la patria y de las libertades del hombre, y si se permitía su intervención en la enseñanza, se corría el riesgo de formar generaciones fanáticas y con principios insanos, en vez de mexicanos que defendieran al país con una visión nacionalista.

La discusión de este artículo había generado enorme expectativa. Fue la única vez que asistió al Congreso el Primer Jefe, Venustiano Carranza, para apoyar con su presencia, el proyecto. El artículo 3º se discutió ampliamente los días 13, 14 y 16 de diciembre. Los diputados jacobinos convencieron a la mayoría de los diputados que aprobaran su propuesta.

El artículo fue aprobado el 16 de diciembre de 1916 por 99 votos contra 58, entre aplausos y gritos de ¡Viva la Revolución!, ¡Viva el Primer Jefe!, ¡La Patria se ha salvado!

LA LIBERTAD DE PRENSA

ARTÍCULO 7º

No puede concebirse una sociedad democrática sin libertad de imprenta. La prensa contiene dentro del deber a los funcionarios e instruye a los ciudadanos en el suyo; es el freno de las tiranías. Debe protegerse, por tanto, la libertad de prensa, buscando todas las precauciones para mantenerla incólume.

Dictamen de la Comisión.

El Proyecto de Reformas de Carranza propuso en el artículo 7º que era inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. El 20 de diciembre de 1916, el Constituyente inició la discusión. La Comisión de la Constitución en su dictamen retomó todos los puntos y la redacción del proyecto presentado por el Primer Jefe. La única diferencia era que Carranza proponía que los delitos de imprenta se juzgaran por los tribunales competentes de la federación o de los estados, Distrito Federal y territorios, mientras que la Comisión proponía la instalación de jurados populares. El restablecimiento del jurado popular provocó un intenso debate de dos días.

Artículo 7.—Establece la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.



El diputado constituyente y periodista Rafael Martínez *Rip-Rip*, por el 6º Distrito del Distrito Federal. *Historia Gráfica del Congreso Constituyente, 1916-1917*. INEHRM.

El diputado Luis Manuel Rojas señaló que estaba de acuerdo con el dictamen de la Comisión, pero que el jurado popular no debía ponerse en el artículo 7º, sino en el 20, relativo a las garantías del acusado en los juicios criminales. El jurado popular no debía ser sólo para delitos de imprenta, sino más general.

El diputado Rafael Martínez (el conocido periodista *Rip Rip*) señaló que los periodistas no tenían garantías ni justicia.

El diputado José Truchuelo se opuso al dictamen, porque establecer un jurado especial significaba un privilegio y un fuero para los periodistas que atentaba contra la igualdad ante la ley por la que debían pugnar. Consideraba que si se aprobaba así, los reaccionarios tendrían un instrumento para atacar a un gobierno liberal de manera irresponsable.

Al concluir la discusión se desechó la propuesta de la Comisión sobre el jurado popular por 100 votos contra 60; el resto del artículo se aprobó por unanimidad.

RELACIÓN ESTADO-IGLESIA

ARTÍCULOS 24 Y 130

Desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer, por las Leyes de Reforma, la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser, y se le substituye por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que, ante el Estado, no tengan carácter colectivo.

Dictamen de la Comisión relativo al artículo 130.



El presidente Venustiano Carranza en el Homenaje luctuoso a Benito Juárez en el panteón de San Fernando, 18 de julio de 1917. Colección Ruth Becerra Velázquez. INEHRM

Carranza fue un liberal formado en la tradición juarista. Las Leyes de Reforma habían separado al Estado y la Iglesia, éstas se debían cumplir estrictamente. En el artículo 24, se reiteraba la libertad religiosa. Se ratificaba la independencia entre el Estado y la Iglesia; el carácter de contrato civil del matrimonio, así como la prohibición a las instituciones religiosas de adquirir bienes raíces y capitales.

En el Constituyente de 1916-1917, los diputados consideraron necesario ir más allá de las Leyes de Reforma. Los artículos 24 y 129 se discutieron paralelamente. El 4 de enero de 1917, la Primera Comisión de Constitución señaló que las Leyes de Reforma eran una de las más gloriosas conquistas del Partido Liberal. El diputado Enrique Recio presentó un voto particular en el que propuso anular la confesión ante los sacerdotes, que fue rechazado.

El artículo 129, que se convirtió en el 130, fue dictaminado por la Segunda Comisión de Constitución, que consideró que no era suficiente la independencia del Estado y la Iglesia, sino que debía señalarse con claridad la supremacía del poder civil sobre el religioso. Heriberto Jara defendió el dictamen, en el que añadió limitar el número de sacerdotes, como una facultad de las legislaturas estatales, así como la prohibición de derechos políticos para los sacerdotes. El artículo se aprobó el 27 de enero de 1917, aunque en el acta no se consignaron los votos emitidos a favor y en contra.

Artículo 24.—Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Artículo 130.—Corresponde a los Poderes federales ejercer, en materia de culto religioso la intervención que designen las leyes. El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera [...] El matrimonio es un contrato civil [...] La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias [...] Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

LA TIERRA

ARTÍCULO 27

Tenemos la obligación ineludible de ir ante los gobiernos de los estados a exigir en nombre del pueblo que se lleven a la práctica las ideas que vamos a aceptar aquí. Debemos justificar esta gran revolución, debemos justificar el derramamiento de tanta sangre hermana, demostrar que las promesas no fueron vanas.

Juan de Dios Bojórquez, 29 de enero de 1917.



Comisión de Estudio del Artículo 27. Sentados: Alberto M. González, Rafael L. de los Ríos, José I. Lugo, Pastor Rouaix, Porfirio del Castillo, David Pastrana Jaimez y Dionisio Zavala. De pie: José Alvarez, Silvestre Dorador, Antonio Gutiérrez, Jesús de la Torre, Rafael Martínez de Escobar, y Alberto Terrones Benítez. *Historia Gráfica del Congreso Constituyente, 1916-1917*. INEHRM.

En el proyecto de Reformas a la Constitución de Carranza, se planteaba la restitución o dotación de ejidos a los pueblos mientras se expedía una ley agraria. Esta propuesta fue considerada insuficiente por los constituyentes. Se formó una Comisión encabezada por Pastor Rouaix y José Natividad Macías, que elaboró una solución de fondo al problema agrario. Contaron con la asesoría de Andrés Molina Enríquez.

La Comisión propuso elevar a rango constitucional la ley del 6 de enero de 1915 para que los pueblos y comunidades pudieran obtener la tierra. Señaló también la necesidad de acabar con los latifundios, mediante la expropiación, y fijó los límites a la propiedad.

En el artículo 27 aprobado se estableció que la propiedad originaria de tierras y aguas correspondía a la nación, así como los bienes del subsuelo. Asimismo, se sentaron las bases para la restitución o dotación de tierras a los pueblos, al incorporar la Ley Agraria del 6 de enero como parte del artículo 27, y se les reconoció la capacidad para disfrutar comunalmente sus tierras, aguas y bosques. El artículo fue aprobado por unanimidad de 150 votos, el 29 de enero de 1917.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada [...] la propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La nación tendrá, en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público [...] Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que les dote de ellas [...]

LA FORMA DE GOBIERNO

ARTÍCULO 89

El régimen parlamentario supone forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales, como nosotros carecemos todavía de las dos condiciones a que acabo de referirme. El parlamentarismo entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857.

Discurso de Carranza ante el Constituyente, 10. de diciembre de 1916.



Aspecto del pleno del Congreso Constituyente, enero de 1917. *Historia Gráfica del Congreso Constituyente, 1916-1917.* INEHRM

Una de las principales reformas que propuso Carranza fue la del equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Para Carranza, era necesario fortalecer las facultades del presidente de la República. Planteó la elección directa del presidente; suprimir la Vicepresidencia; que su renuncia fuera aceptada por el Congreso y no sólo por la Cámara de Diputados, así como la facultad para nombrar al procurador general de la República, al del Distrito Federal y a los gobernadores del Distrito Federal y territorios. Rechazó con firmeza el parlamentarismo.

El dictamen relativo al Poder Ejecutivo fue discutido y votado el 18 de enero. Donde hubo debate fue en la no reelección absoluta del presidente y la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado. Se aprobó por unanimidad de 142 votos.

Artículo 89.—Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios [...]

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

VI. Disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

X. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la rectificación del Congreso federal;

EL MUNICIPIO LIBRE

ARTÍCULO 115

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada [...] hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados [...] al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida.

Heriberto Jara, 24 de enero de 1917.

El 25 de diciembre de 1914, Carranza emitió desde Veracruz la Ley del Municipio Libre, en donde señaló que la base de la organización política y división territorial de los estados es el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin ninguna autoridad directa entre ellos y los gobiernos estatales.

En el artículo 115, del Proyecto de Reformas de Carranza, se mantuvieron estos principios. La Segunda Comisión de Constitución agregó la necesidad de garantizar la independencia económica de los municipios mediante una hacienda propia, así como dotarlos de personalidad jurídica.

La propuesta de la Comisión generó un fuerte debate. El 24 de enero de 1917, el diputado Rafael Martínez Escobar se opuso, señalando que era subordinar a los gobiernos estatales al municipio. Criticó también que la Suprema Corte resolviera los conflictos entre el municipio y los gobiernos estatales porque violaba la soberanía de los estados. Heriberto Jara e Hilario Medina defendieron el dictamen y señalaron que era la única manera de acabar con la subordinación de los municipios a los estados.

El artículo 115 fue aprobado el 25 de enero, excepto la fracción sobre la hacienda municipal. Ésta fue la última en aprobarse, a las tres y media de la madrugada del 30 de enero de 1917, por 88 votos a favor 59 en contra.

Artículo 115.—Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre; I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado; II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos [...] Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley [...] Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.



Heriberto Jara, diputado constituyente por el 13°. Distrito de Veracruz. *Historia Gráfica del Congreso Constituyente, 1916-1917.* INEHRM.

EL TRABAJO

ARTÍCULO 123

Una de las aspiraciones más legítimas de la Revolución Constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales con el capital [...]
Es incuestionable el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración que debe tener como límite, ora señalando la retribución máxima que debe.

Dictamen de la Primera Comisión de Constitución relativo al artículo 123.



Mitin de trabajadores de La Alina, ca. 1917. Sinafo-INAH. Secretaría de Cultura, Número de inventario: 5766.

Carranza confirió al Poder Legislativo la facultad de expedir leyes sobre el trabajo y marcó los lineamientos que debían seguir los legisladores: limitar la jornada laboral; fijar el salario mínimo; establecer la responsabilidad de los empresarios en los accidentes laborales y fijar los seguros por enfermedad o vejez de los trabajadores.

Se formó una comisión especial, encabezada por el diputado Pastor Rouaix, para formular un capítulo laboral.

La primera formulación de lo que sería el artículo 123 la hicieron los diputados veracruzanos Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio Góngora, quienes propusieron una jornada máxima de trabajo de ocho horas; prohibir el trabajo nocturno para mujeres y niños menores de 14 años; descanso dominical obligatorio; derecho de huelga; indemnización por accidentes laborales, y salario igual por trabajo igual.

La Comisión amplió las ideas de los diputados veracruzanos. Su proyecto fue revisado por la Comisión de Constitución, que sintetizó las propuestas hechas durante la discusión. El artículo 123 fue un ejemplo de legislación laboral avanzada para el mundo. Fue aprobado por unanimidad de 163 votos, el 23 de enero de 1917.

Artículo 123. I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas. II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de 16 años. Quedan también prohibidos a unos y otros el trabajo nocturno industrial. III. Los jóvenes mayores de 12 años y menores de 16, tendrán como jornada máxima, la de seis horas. IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso. V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo [...]

CLAUSURA

Me es altamente satisfactorio haceros entrega en estos momentos de la nueva Constitución de 1857, reformada en esta ciudad, y que el Congreso Constituyente, que tengo la honra de presidir, ha sancionado después de largos, intensos y concienzudos debates.

Luis Manuel Rojas, 31 enero 1917.



El Primer Jefe, Venustiano Carranza, protesta la nueva Constitución, 31 de enero de 1917. Colección Ruth Becerra Velázquez. INEHRM.

Los constituyentes reunidos en el Teatro Iturbide de Querétaro dieron a la nación la Carta Magna más avanzada de su tiempo, primera en el mundo en incorporar los derechos sociales. Los diputados estuvieron conscientes de la trascendencia de su obra. Después de 62 días de trabajos, en donde se llevaron a cabo 66 sesiones ordinarias, una sesión inaugural, una permanente y una de clausura del 31 de enero de 1917, Gerzayn Ugarte, por encargo del Primer Jefe, entregó al Congreso la pluma con la que se había firmado el Plan de Guadalupe para que con ella se firmara también, simbólicamente, la nueva Constitución por 209 constituyentes de los 219 que estuvieron en ejercicio.

La Constitución Política discutida y aprobada por el Congreso Constituyente retomó íntegramente el capítulo de garantías individuales de la Constitución de 1857, así como la forma de gobierno y la división de poderes.

Las principales diferencias de la nueva Constitución fueron: en la educación y las relaciones Estado-Iglesia, se prohibió la enseñanza religiosa en las escuelas particulares y se estableció la supremacía del Estado sobre las iglesias.

La originalidad de la nueva Carta Magna fue la supremacía de los derechos de la sociedad sobre los intereses particulares, que se expresa sobre todo en el Título VI. Del Trabajo y la Previsión Social, así como en el artículo 27, que establece la propiedad originaria de la nación sobre la propiedad y los recursos naturales.

El 5 de febrero de 1917, Venustiano Carranza firmó y promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Palacio Nacional de la Ciudad de Querétaro, con el refrendo de Manuel Aguirre Berlanga, subsecretario encargado del Despacho de Gobernación.