

LA REVOLUCIÓN MEXICANA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 *

The Mexican Revolution in the Constitution of 1917

Ignacio Marván Laborde¹

Resumen: El objetivo de este artículo será, primero, resumir el contexto revolucionario en el que tuvo lugar la convocatoria y celebración del Congreso Constituyente de 1916-1917 en México y, segundo, presentar la problemática y las diversas fuentes que dieron origen a la ruptura con la Constitución liberal de 1857 en dos temas fundamentales: garantías individuales y derechos sociales; y reformulación del equilibrio de poderes, que se adoptó mediante la aprobación de cambios político-institucionales en el sistema de pesos y contrapesos.

Palabras clave: Constitución Mexicana 1917, revolución, derechos sociales, Poder Ejecutivo fuerte.

Summary: The objective of this article is, first, to summarize the revolutionary context in which the summon and celebration of the Constituent Congress of 1916-1917 took place in Mexico and, second, to present the problematic and the diverse sources that gave rise to the rupture with the Liberal Constitution of 1857 in two fundamental subjects: individual guarantees and social rights; and, reformulation of the balance of powers, which were adopted through the approval of political-institutional changes in the system of checks and balances.

Key words: Mexican Constitution 1917, revolution, social rights, strong Executive Power.

1. Introducción

El objetivo esencial de este artículo es explicar de manera resumida dos de los principales cambios que la Revolución Mexicana incorporó a la constitución. Primero, la ruptura que se dio con el constitucionalismo liberal heredado del siglo XIX, en virtud del establecimiento a nivel constitucional de elementos tales como el reconocimiento de derechos sociales y colectivos, la redefinición de la propiedad privada de acuerdo al interés público o la activa participación del gobierno en la orientación de la economía. Segundo, el propósito explícito y ampliamente deliberado de los constituyentes mexicanos de 1916-1917 de establecer un Poder Ejecutivo presidencial política y constitucionalmente muy fuerte.

* Artículo recibido el 30/11/2017 y aceptado el 11/04/2018.

1 Centro de Investigación y Docencia Económicas. División de Estudios Políticos, México. Correo electrónico: ignacio.marvan@cide.edu

A diferencia de la Constitución liberal de 1857, permeada por una doctrina iusnaturalista, las reformas aprobadas en 1917 buscaron directamente resolver problemas políticos concretos. Bajo esta perspectiva, considero que el análisis histórico detallado del porqué se plantearon los temas de la cuestión social, la intervención del gobierno en la economía y el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, y del cómo tomaron los constituyentes las decisiones al respecto, nos permite demostrar que el constituyente mexicano de 1917 fue esencialmente pragmático. Ciertamente es que, como se ha repetido desde su origen, la Constitución de 1917 puede ser considerada como la primera constitución social, pero como explico en este texto, lo revolucionario y original fue elevar estos preceptos a nivel constitucional. En realidad, lo que se hizo fue adoptar las soluciones jurídico-políticas propias de las corrientes progresistas, tal como estaban antes del estallido de la Primera Guerra Mundial en 1914.

En lo que respecta al objetivo de establecer un Ejecutivo constitucional y políticamente muy fuerte, ello obedeció directamente al fracaso del presidencialismo democrático intentado por Francisco I. Madero, en el periodo 1911-1913, que desembocó en el golpe militar encabezado por Victoriano Huerta. Y, para fundamentar esta reforma, se retomó la crítica que los positivistas hacían desde fines del siglo XIX a la Constitución de 1857, porque establecía un Ejecutivo constitucionalmente muy débil -de hecho, sin poder de veto- frente a las decisiones del Congreso.

2. Rupturas y continuidades

Sin lugar a duda, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por los constituyentes en la ciudad de Querétaro, entre el 1º de diciembre de 1916 y el 31 de enero de 1917, tuvo innovaciones jurídico-políticas que marcaron una ruptura radical con el modelo liberal de la Constitución de 1857, pero es igualmente cierto que, literalmente, no se trató de una nueva constitución.

Para ubicar la dimensión del cambio, es conveniente destacar que el término “Constitución de 5 de febrero 1857” no se refería a la versión publicada en esa fecha, sino al texto vigente en noviembre de 1916, es decir, después de más de treinta decretos de adiciones y reformas aprobados durante ese lapso de sesenta años². Como es sabido, para enfrentar el problema de la sucesión presidencial, Porfirio Díaz impulsó, en diferentes momentos, numerosas reformas, pero más allá de esto, la Constitución de 1857, antes y aun después de Díaz, fue objeto de varios cambios trascendentales que es necesario tener presente. Entre las reformas a la Constitución de 1857 impulsadas durante los sucesivos gobiernos de Porfirio Díaz, además de las relativas a la sucesión presidencial, se efectuaron reformas muy importantes entre 1896 y 1908, es decir, ya avanzado el porfiriato. Unas afectaron el régimen de garantías individuales, otras fortalecieron al gobierno federal a costa de los estados y otras, más que directamente, dieron mayor poder al Presidente de la República.

En este periodo, la constitución también fue modificada para hacer frente a

2 Un cuadro cronológico de fácil consulta sobre los decretos de adición y reforma a la Constitución de 1857, realizadas entre 1861 y 1911, se puede consultar en Flores (2007).

las nuevas exigencias de la economía de México y del mundo. Primero, para acelerar la formación del mercado interno y fortalecer la hacienda federal; tras varios intentos fallidos de cumplir con la prescripción establecida en 1857 de abolir las alcabalas, el 1º de mayo de 1896³ se publicaron reformas y adiciones sustantivas a los artículos 111 y 124 mediante las cuales, no solo se suprimió todo tipo de aduana interior, sino que se prohibió a los estados “acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas y papel sellado”, y se estableció como privativo de la federación todo gravamen a exportaciones e importaciones, así como el control del tránsito de mercancías en el territorio nacional. Con la misma tendencia centralizadora iniciada en 1883, se aprobó la adición de una fracción VIII al artículo 111, publicada el 18 de diciembre de 1901⁴, para prohibir a los gobiernos de los estados la emisión de títulos de deuda y la contratación de crédito. Y, en 1908⁵, se establecieron constitucionalmente las “aguas de jurisdicción federal”, para dar al gobierno central intervención en las concesiones relativas a irrigación y al desarrollo de la industria eléctrica.

En lo que refiere a las enmiendas constitucionales realizadas durante este periodo que fortalecieron directamente al presidente, además de las relativas a la reelección, se encuentran: (i) en 1900, la reforma a los artículos 91 y 96, con la cual se reestructuró la integración de la Suprema Corte, mediante la supresión de los cargos de procurador y de fiscal como integrantes de éste órgano y se estableció la institución del Ministerio Público, que sería presidido por un procurador, designado y removido libremente por el Presidente de la República; (ii) poco después, en octubre de 1901, la eliminación de las disposiciones constitucionales relativas a la elección popular de las autoridades del Distrito Federal (artículo 72, fracción VI) para permitir las reformas legales necesarias para que el gobierno del distrito y de sus municipios dependiera, en última instancia, del jefe del Ejecutivo federal; (iii) por último, en 1908, una nueva reforma al artículo 72, ahora a la fracción XXI, para que el gobierno federal asumiera el control de la migración, así como de la “salubridad general”⁶.

Paradójicamente, la XXV Legislatura del Congreso de la Unión (1910-1912), electa en las mismas elecciones federales de junio de 1910 que dieron lugar a la rebelión de Francisco I. Madero, fue la que aprobó las reformas constitucionales necesarias para cumplir con las promesas políticas de la revolución maderista: la no reelección absoluta de presidente, vicepresidente y gobernadores; así como la elección directa de diputados y senadores⁷.

Hay que aclarar que, al menos para los vencedores, en noviembre de 1916 también ya formaban parte del texto de la Constitución de 1857, las enmiendas y adiciones decretadas por Venustiano Carranza como “Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Encargado del Poder Ejecutivo”, efectuadas con base en las facultades extraordinarias con las que estuvo investido desde el 19 de febrero de 1913 hasta el

3 Véase el decreto publicado el 1º de mayo de 1896, en Flores (2007, pp. 100-103).

4 Véase el decreto publicado el 18 de diciembre de 1901 (pp. 121-123).

5 Véase el decreto publicado el 20 de junio de 1908, en Tena (2002, pp. 716-717).

6 Véanse los decretos publicados el 22 de mayo de 1900 y el 31 de octubre de 1901, en *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos* (1905, pp. 108-111, 117-120).

7 *Ibídem*.

30 de abril de 1917. La función legislativa ejercida personalmente por Carranza durante este lapso no se limitó a establecer impuestos y organizar al Ejército Constitucionalista y al gobierno preconstitucional, sino que abarcó un amplio espectro como todo lo relativo a nombramientos y elecciones federales y locales, el funcionamiento de los tribunales constitucionalistas, las cuestiones agraria y laboral, el divorcio o la prohibición de las corridas de toros y, cuando las circunstancias político-militares lo exigieron, Carranza personalmente decretó reformas a la constitución. Así, dos veces modificó el artículo 43, primero, el 10 de junio de 1913 para derogar la reforma constitucional de 1902 y reintegrar al estado de Yucatán el territorio de Quintana Roo, después, el 26 de junio de 1915, para establecer de nuevo el Territorio Federal de Quintana Roo. Asimismo, el 29 de diciembre de 1915, mediante la reforma al artículo 109 constitucional, proclamó el municipio libre y suprimió las jefaturas políticas. Un mes después, el 5 de febrero de 1915, decretó que el Congreso de la Unión tendría facultades para legislar en materia de trabajo. Y el 29 de septiembre de 1916, a escasos catorce días de haber lanzado su convocatoria a la celebración del Congreso Constituyente y antes de pactar con los dos principales caudillos militares del Ejército Constitucionalista, los generales Álvaro Obregón y Pablo González -quienes apoyarían la candidatura de Carranza a la presidencia en las elecciones que se celebrarían después de realizado el Congreso Constituyente-, decretó la reformas constitucionales necesarias para suprimir la vicepresidencia, restablecer el mandato presidencial de cuatro años, ratificar la no reelección absoluta y adoptar un nuevo sistema de sustitución presidencial, en el que se dio participación al Congreso de la Unión en la designación del presidente sustituto⁸.

En su conjunto, estas reformas a la Constitución de 1857, previas al Constituyente de 1917, ya marcaban una clara tendencia constitucional hacia la centralización y el fortalecimiento del Ejecutivo acordes, tanto con las exigencias de la economía, como con los ajustes al liberalismo económico y político ya presentes a finales del siglo XIX y en los primeros años del XX que se presentarían aun con más fuerza en el Constituyente de Querétaro.

3. Antecedentes, fuentes y características básicas del proyecto de Constitución

En rigor, el proyecto de constitución, presentado por el Primer Jefe a los constituyentes el 1 de diciembre de 1916, tuvo poco de novedoso u original en relación con el estado en que se encontraba, en ese momento, la discusión sobre temas constitucionales. Se trató, en realidad, de una suma de propuestas de reforma que de tiempo atrás se venían discutiendo y que las circunstancias permitieron que se plantearan, con el propósito de resolver o prevenir problemas concretos. Entre ellas, destacaban el propósito de precisar las garantías constitucionales, las reformas al amparo y al procedimiento penal, así como el planteamiento de la necesidad de fortalecer al Ejecutivo en relación con el Legislativo, pero a la vez, fortalecer el Poder Judicial y dotarlo de independencia con respecto al Ejecutivo que se quería fortalecer. Como

⁸ Acuña (1985, pp. 313, 326, 344, 368-370).

lo señaló, el propio Venustiano Carranza, trataba fundamentalmente de mejorar el sistema de garantías y resolver el dilema entre dictadura o anarquía que, según él, se vivía en el seno de las instituciones políticas mexicanas.

Las principales reivindicaciones revolucionarias relativas al trabajo, la tierra y el anticlericalismo estuvieron planteadas en el proyecto con tal sutileza que, de inmediato, la propuesta fue recibida con severas críticas tanto en la opinión pública, como entre los propios diputados constituyentes⁹. Estos temas, más que dar motivo a “profundas” divisiones entre los constituyentes, tuvieron espacio para la deliberación abierta y la negociación de preferencias para tomar decisiones¹⁰.

¿De qué se valieron o cuáles fueron las fuentes principales de los constituyentes mexicanos? Para resolver lo que querían remediar, Carranza, sus asesores para la elaboración del proyecto, los integrantes de las dos comisiones de dictamen de los artículos del proyecto y los diputados constituyentes más activos que participaron en los debates tomaron, como es lógico, lo que tenían a su alcance. De la revisión de dictámenes y debates se hace evidente que, en general, compartían la concepción positivista de la sociedad en la que habían sido formados y que también estaban convencidos del papel que el Estado debía jugar en la transformación y desarrollo de la sociedad. Buscaban que las soluciones fueran “científicas”, acordes con los avances de las ciencias del derecho, la economía, la sociología, etc.; concebían a la sociedad como un organismo en desarrollo, que pasaba por diferentes etapas, se planteaban el reto de superar el atraso en que se encontraba el país y coincidían en la necesidad de regenerar a los mexicanos para lograr un estadio superior de civilización¹¹. Es en este marco de salud pública y regeneración social que debemos ubicar los diversos intentos de los diputados constituyentes por dictar medidas contra el alcoholismo, los juegos de azar, las peleas de gallos o las corridas de toros, así como el anhelo de proteger a la niñez mexicana contra las influencias del clero católico, o la aprobación de suprimir los derechos políticos al ebrio consuetudinario.

En conjunto, los constitucionalistas eran revolucionarios que tenían su propia utopía. La cual podría considerarse como “liberal-progresista”, consistente en: respeto a la esfera del individuo con intervención del gobierno para el mejoramiento de la colectividad; propiedad privada con modalidades sociales; derechos de los trabajadores, con equilibrio entre los factores de la producción y; división de poderes con Ejecutivo fuerte e independencia del Poder Judicial.

9 “Someras imputaciones al Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857”, 11 de diciembre de 1916, elaborado, según anotación manuscrita de Francisco J. Múgica, por “varios abogados que saben Derecho Constitucional”, en Marván (2005, pp. 2899-2909).

10 Marván (2017, pp. 109-152).

11 Sobre la influencia y desarrollo del positivismo en el pensamiento político y social a finales del siglo XIX véanse Hale (2002) y Raat (1975). Para la mejor síntesis de la aplicación de estas teorías al contexto mexicano, véase: Sierra (1960). Un trabajo muy significativo del predominio del positivismo en México durante esos años es el de García Granados “La teoría de la Evolución Orgánica”, reproducido en Sosa (2005). Sobre la ruptura con el positivismo y la crítica entre 1909 y 1920 a la perduración de esta doctrina en México, por parte de la generación de intelectuales que surgió con la revolución, pero que no tuvo presencia alguna en el Constituyente de Querétaro, véase: Caso et al. (2000).

4. Origen y alcances de la cuestión social en la Constitución de 1917

Como era de esperarse, al ponerse el proyecto a debate, la asamblea tomó sus propios caminos y decisiones. Particularmente, en lo que se refería a las reformas propuestas en materia de garantías individuales, la discusión abarcó la mayor parte de los debates del Congreso. Los constituyentes confirmaron sin mayores objeciones, por ejemplo, el cambio radical que Carranza propuso al artículo 29 mediante el cual se abolió, en los casos de suspensión de garantías, la excepción que sí establecía la Constitución de 1857 de respetar la garantía de la vida. Ello porque consideraron que si se respetaba esta garantía, la suspensión prácticamente perdía su eficacia en casos de rebelión. También se puede afirmar que, en general, la asamblea aprobó todas las reformas necesarias para establecer nuevos procedimientos de procuración y administración de justicia penal¹², que tenían un espíritu ampliamente liberal que buscaba proteger los derechos del acusado frente a los comunes abusos de la autoridad.

Al mismo tiempo, los constituyentes, de manera unánime, ampliaron la esfera de la autoridad en relación tanto con la Constitución de 1857 como con el proyecto de Carranza, en las materias laboral, agraria y del patrimonio de lo nacional, y tras una amplia deliberación, en votaciones divididas ganadas por mayorías formadas caso por caso, los constituyentes también ampliaron la esfera de la autoridad en los temas de educación (artículo 3), libertad de cultos (artículos 24 y 130) y formación de monopolios públicos para los casos del Banco Único de Emisión y la exportación del henequén (artículo 28)¹³.

4.1. *La cuestión laboral*

En el artículo 5º, aprobado en el Constituyente de 1856 a 1857, estaban establecidos el derecho a la libertad de trabajo y la prohibición del trabajo forzado. Antes de noviembre de 1916, este precepto había sido objeto de dos reformas importantes. La primera en 1873, con motivo de la constitucionalización de las leyes de reforma, en la que se prescribió que, como el voto religioso era una negación de la libertad de trabajo, “en consecuencia”, la ley no reconoce las órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento. La segunda reforma se realizó en 1898 y tuvo por objeto establecer como excepciones a la libertad de trabajo las funciones electorales, los jurados, las cargas concejiles y el servicio de las armas; con ello, se respondió a un largo debate sobre los alcances de la libertad de trabajo establecida en esa constitución y, sobre todo, a numerosas demandas de amparo presentadas alegando la violación al

12 Véase el proceso legislativo de los artículos 14º, 19º, 20º, 21º, 22º, 23º y 29º, en Marván (2005, pp. 681-682, 844-845, 883-885, 965-966) y Marván (2005, Tomo II, pp. 1168-1169). Estos artículos fueron aprobados por unanimidad o amplia mayoría, es decir, se aceptaron los cambios propuestos por Carranza.

13 Los dictámenes, el debate y los pormenores del proceso legislativo de estos artículos puede consultarse en Marván (2005, pp. 149-341, 967-992), Marván (2005, Tomo II, pp. 1093-1165) y Marván (2005, Tomo III, pp. 2531-2568). Con respecto al artículo 130º, es importante señalar que se discutió en la última sesión del Congreso, inmediatamente después de la aprobación del artículo 24º. Las posturas de los constituyentes estuvieron muy divididas y no existe constancia alguna de que este artículo haya sido votado.

5º constitucional, particularmente, con motivo de la práctica de la leva¹⁴.

En el artículo 5º del proyecto de constitución, Venustiano Carranza ratificó el texto vigente y solo adicionó la propuesta de que los contratos de trabajo no podrían excederse de un año. La propuesta del Primer Jefe sobre el trabajo iba en el sentido de que el Congreso de la Unión tuviera facultades para legislar en esta materia, de acuerdo con la reforma constitucional que él había realizado durante el periodo preconstitucional. Y bajo esta perspectiva, en su discurso del 1º de diciembre de 1916, Carranza se limitó a señalar las bases de una futura legislación laboral en los siguientes términos:

*“... la facultad que en la reforma de la fracción 20 del artículo 72 se confiere al poder Legislativo federal, para expedir leyes sobre el trabajo, en las que se implantarán todas las instituciones del progreso social en favor de la clase obrera y de todos los trabajadores: con la limitación del número de horas y trabajo, de manera que el operario no agote sus energías y sí tenga tiempo para el descanso y el solaz y para atender el cultivo de su espíritu, para que pueda frecuentar el trato de sus vecinos, el que engendra simpatías y determina hábitos de cooperación para el logro de la obra común; con las responsabilidades de los empresarios para los casos de accidentes; con los seguros para los casos de enfermedad y de vejez; con la fijación del salario mínimo bastante para subvenir a las necesidades primordiales del individuo y de la familia, y para asegurar y mejorar su situación [...]”*¹⁵.

Como puede observarse, Carranza hizo caso omiso de los derechos colectivos de los trabajadores a la asociación, contratación y la huelga y abordó las principales demandas laborales de carácter individual, que venían desde antes del estallido de la Revolución, tales como: la jornada máxima; el descanso semanal obligatorio; la indemnización por accidentes y la seguridad social; y el salario remunerativo. Sin embargo, dejaba su desarrollo en las manos de futuros legisladores. Ante la insatisfacción e incertidumbre que esto generó, en el curso de las tres sesiones dedicadas a la discusión del dictamen del artículo 5º, se abrió el camino para introducir de manera amplia en la nueva constitución los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, la tutela de los mismos por el Estado y la regulación de las relaciones entre el trabajo y el capital.

El 12 de diciembre la 1ª Comisión hizo un primer dictamen ratificando, en términos generales, el proyecto de Carranza. Estipuló que la ley no tolera la existencia de órdenes monásticas y solo añadió que la jornada laboral máxima sería de ocho horas. Sin embargo, cuando este dictamen iba presentarse a discusión, el 19 de diciembre de 1916, se aprobó una moción suspensiva con el propósito de añadir otros principios mínimos de derecho laboral como el de las indemnizaciones por accidentes, el principio de a igual trabajo, igual salario, y el establecimiento de comités de arbitraje para resolver los conflictos obrero-patronales. El 26 de diciembre fue

14 Véanse el artículo “El Señor Vigil y el artículo 5º Constitucional” de Justo Sierra en su polémica con Don José María Vigil (Marván, 2005, Tomo III, pp. 2929-2932) y Vallarta (1975).

15 Véase: “Discurso del C. Primer Jefe” en Marván (2005, Tomo I, p. 12).

presentado el segundo dictamen, en el que ya se incorporaron estas propuestas y se abrió una discusión que abarcó esa sesión y las de los siguientes dos días: 27 y 28 de diciembre¹⁶.

En la sesión del día 26 se presentaron dos tipos de objeciones al dictamen. Por una parte, había quienes consideraban que era excesivo y jurídicamente impropio introducir en una constitución cuestiones como la jornada de trabajo, la prohibición del trabajo nocturno a mujeres y menores, el salario mínimo etc. Pero, por otra parte, también se criticó fuertemente que las prescripciones propuestas por la Comisión eran insuficientes en relación con los compromisos adquiridos por los constitucionalistas con las organizaciones obreras, así como con los avances de la legislación laboral preconstitucional en diferentes entidades de la república.

Con argumentos políticos contundentes, el purismo jurídico fue rápidamente derrotado. Se apeló al carácter social de la revolución constitucionalista, a su deuda con los contingentes obreros y campesinos que habían jugado un papel determinante en la victoria militar contra Villa, a la libertad económica considerada como una premisa fundamental de la libertad del hombre, pero sobre todo, se apeló a la incertidumbre política que generaban la composición y apego a los principios revolucionarios que tendrían las futuras legislaturas ordinarias. A su vez, los otros oradores que también intervinieron en contra del dictamen se centraron en las críticas a las limitaciones del mismo y enunciaron con detalle los derechos laborales que deberían ser incorporados a la constitución. De esta manera, se fue construyendo, desde la segunda sesión del debate, el consenso a favor de que una comisión especial elaborara un título específico dedicado a la cuestión laboral¹⁷.

Por su valor como elementos indispensables para conocer las fuentes internacionales y locales y para entender cabalmente los objetivos y alcances de la legislación laboral que proponían, deben destacarse las intervenciones de los diputados Héctor Victoria, Carlos Gracidas y José Natividad Macías¹⁸. El diputado yucateco Victoria, quien había sido mecánico en los ferrocarriles de Yucatán y, al momento de ser electo constituyente, era regidor en el Ayuntamiento de Mérida, introdujo en el pleno de la asamblea los temas laborales básicos que deberían ser incorporados en la constitución. Siguiendo las leyes sobre el trabajo expedidas por el general Salvador Alvarado, gobernador preconstitucional en Yucatán, consideró indispensable que se definieran constitucionalmente el salario mínimo, la jornada máxima, el descanso semanal, las condiciones de higiene en los centros de trabajo, la prohibición del trabajo nocturno a menores y mujeres, el seguro para cubrir accidentes del trabajo, e insistió en la necesidad de que se estableciera, en el artículo 13 de la Constitución, que las Juntas de Arbitraje no fueran consideradas como tribunales especiales.

16 Véase: "Artículo 5°" en Marván (2005, pp. 369-501).

17 Para consultar el mejor testimonio sobre el tema véase: Rouaix (1984). Para la discusión en torno a la formación de la comisión especial véase: "Artículo 5", en Marván (2005, pp. 497-498). Recogiendo este sentir de la asamblea, Froylan C. Manjarrez presentó una iniciativa en esta dirección, la cual fue inmediatamente reforzada por una petición de los diputados Ochoa, De los Ríos y el doctor Rodríguez, en el sentido de que no se votara el dictamen del Artículo 5° *"mientras no se afirme el capítulo de las bases del problema obrero"*.

18 *Ibidem*.

Gracias, diputado por Veracruz y dirigente sindical de tipógrafos, fundamentalmente propuso que el derecho a la justa retribución no se debía limitar al salario mínimo fijado por las leyes de la libre concurrencia, sino que comprendía el reparto de los beneficios que obtiene el capitalista y propuso que el reparto a los trabajadores de estas ganancias fuera un derecho constitucional.

La intervención más completa y esclarecedora fue la de Don José Natividad Macías, diputado electo en Guanajuato y entonces Rector de la Universidad Nacional, quien explicó al detalle la evolución de la legislación laboral en el periodo preconstitucional. Macías abundó sobre el estado que guardaba, en ese momento, el derecho del trabajo en los países que más habían avanzado en esta materia, de los que, explicó, se nutrió una propuesta preliminar de ley del trabajo elaborada por él para el Primer Jefe y, con base a la cual, el diputado fue definiendo los principales elementos que contendría el artículo 123.

Primero, Macías relató los proyectos elaborados por la sección de Legislación Social de la Secretaría de Instrucción Pública en Veracruz, en los primeros meses de 1915, la publicación de los mismos en “El Pueblo” a solicitud de las organizaciones obreras afines al constitucionalismo y el viaje que realizó a las ciudades de Chicago, Filadelfia, Baltimore y Nueva York en los Estados Unidos para estudiar directamente las cuestiones laborales. Señaló que, por diferencias en el interior del gobierno de Carranza en torno a si la legislación sobre el trabajo debía ser federal o local, no se avanzó y, asimismo, explicó que a partir de las leyes laborales de Inglaterra, Francia, Alemania, Bélgica y de algunos estados de la Unión Americana, él elaboró un conjunto de proyectos de leyes que fueron revisados directamente por Venustiano Carranza.

Tras estas explicaciones, Macías pasó a definir punto por punto los que serían los principales contenidos de la legislación laboral, tales como: el concepto de trabajo y de contrato laboral; la obligación de los patrones de dar protección a los trabajadores; la concepción de las juntas de conciliación y arbitraje no como tribunales jurisdiccionales, sino como instancias en las que, con la participación de representantes del gobierno local, de los trabajadores y de los patrones se fijaran los salarios y se resolvieran los conflictos; la noción del reparto de excedentes, basándose en su interpretación de la teoría del valor expuesta por Carlos Marx en *El Capital*; el reconocimiento de la huelga como un derecho social y económico para equilibrio entre los factores de la producción y; finalmente, el derecho de los trabajadores a asociarse y a la contratación colectiva.

Estas intervenciones nos dejan muy claro que, si bien los constituyentes de 1916-1917 tuvieron el mérito indiscutible de ser los primeros en elevar los derechos de los trabajadores a nivel constitucional, sus propuestas no fueron ni originales ni autóctonas. Provenían, por un lado, de los avances que la legislación social había tenido en los principales países industriales, durante la llamada “era progresista”, es decir, entre la última década del siglo XIX y el inicio de la Gran Guerra en 1914¹⁹.

19 Sobre el surgimiento de una nueva política social en el mundo durante este periodo, véase: Rodgers (1998). Con una óptica más crítica de los objetivos legitimadores de esta política véase: Hobsbawm (1990, pp. 102–112).

En este aspecto, destaca la observación directa de la cuestión laboral en Europa por parte del ingeniero y diputado constituyente Victorio Góngora, quien había estudiado en Bélgica y, al regresar a México en 1913, había publicado un informe de la cuestión laboral²⁰. Por otro lado, las referidas propuestas provenían de los avances legislativos que había habido a nivel local y nacional, incluso algunos anteriores a la revolución, para dar respuestas institucionales a las demandas de protección de los derechos laborales, los cuales se desarrollaron en forma importante con el triunfo de la revolución maderista en 1911 y que, a partir de 1913, se convirtieron en uno de los grandes temas de la política nacional²¹.

4.2. *Propiedad, expropiaciones de tierras y dominio directo sobre los bienes de la nación*

Como lo señaló la 1ª Comisión en su dictamen, el artículo 27 abarca “varios puntos capitales”. Tales son: lo relativo al origen y límites de la propiedad privada; a los bienes que son propiedad de la nación; así como lo que entonces se consideró, las bases generales “siquiera preliminares para la resolución del problema agrario”²². Veamos el contexto, los antecedentes y algunos de los pormenores de las decisiones que los constituyentes tomaron con respecto a estos, efectivamente, “puntos capitales”.

Desde las primeras sesiones del Congreso se expresó el clamor porque los constituyentes enfrentaran la cuestión agraria y se insistió en que éstos tenían que resolver el problema de la tierra. El proyecto de constitución era parco al respecto y se sabe que se hicieron llegar a los diputados constituyentes diversas iniciativas sobre la materia. No obstante estas presiones, la elaboración del dictamen y el debate se fueron posponiendo y, así las cosas, al día siguiente de terminar el encargo de elaborar el proyecto de artículo 123, el domingo 14 de enero de 1917, la comisión especial se dio a la tarea hacer un lado la propuesta planteada en el proyecto de constitución y de plano redactar una nueva iniciativa de artículo 27²³.

En su discurso del 1º de diciembre de 1916, Carranza explicó su propuesta de artículo 27 con cierto detalle:

“El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo

20 Véase: “Artículo 123º”, en Marván (2005, Tomo III, pp. 2445-2501).

21 Para consultar la compilación más completa de la legislación laboral anterior al Constituyente de 1917, véase: Remolina (1990).

22 Véase: “Artículo 27”, en Marván (2005, Tomo I, pp. 997-1092).

23 Rouaix (1984, pp. 125-206).

valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

El artículo en cuestión, además de dejar en vigor la prohibición de las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces, establece también la incapacidad en las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones de beneficencia pública y privada, únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, facultándolas para que puedan tener sobre los mismos bienes raíces capitales impuestos e intereses, los que no serán mayores, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas; y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la república la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque, de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la república.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso”²⁴.

Como se desprende de esta explicación, Carranza buscaba establecer un procedimiento más ágil para la expropiación y restringir de manera más clara, en relación con el texto de la Constitución de 1857, los derechos de propiedad, no sólo de las corporaciones religiosas, sino de los extranjeros y de las sociedades anónimas. En el texto propuesto de artículo 27, la cuestión agraria se especificaba en términos de restitución o dotación de ejidos a los pueblos, que se disfrutarían en común en tanto se expidiera una ley para el reparto. En lo que se refiere a la propiedad del subsuelo, en este texto se contemplaba que se podrían poseer explotaciones mineras y petroleras, pero que las sociedades fabriles o comerciales que los poseyeran no podrían adquirir o administrar por sí propiedades rústicas mayores a lo estrictamente necesario de acuerdo a su objeto y previa autorización, en cada caso, del Ejecutivo de la Unión²⁵.

Dadas las limitaciones del proyecto en relación con las expectativas que había de resolver de manera tajante la cuestión de la tierra y, considerando que al es-

²⁴ Véase: “Discurso del C. Primer Jefe”, en Marván (2005, Tomo I, pp. 11-12).

²⁵ Véase: “Artículo 27”, en Marván (2005, pp. 997-1092).

tablecerse el nuevo orden constitucional, tanto la ley del 6 de enero de 1915 como los decretos del Primer Jefe en materia de petróleo (emitidos durante el llamado “periodo preconstitucional” en el cual aquel encabezó la dictadura revolucionaria), podrían ser fácilmente atacados judicialmente por la vía del amparo, la comisión especial coordinada por Rouaix, José Natividad Macías y un equipo de diputados y funcionarios de la Secretaría de Fomento del gobierno preconstitucional de Carranza, se propusieron llegar a una solución de fondo. Tal solución no sólo apuntaba a la cuestión agraria, sino a la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales, particularmente, del petróleo. El camino constitucional para enfrentar ambos problemas fue legislar sobre la propiedad.

Para ubicar esta determinación en su verdadero contexto histórico hay que señalar, por una parte, que enfrentar ambos asuntos era determinante para el futuro de la revolución constitucionalista y del país. La concentración de la propiedad territorial que, por diferentes vías, había tenido lugar durante el porfiriato fue el principal motivo que alimentó la rebelión de la población rural, por lo que no habría pacificación posible sin una oferta y un compromiso de distribución de la tierra. Cabe señalar, además, que si bien la cuestión de la tierra siempre ha sido un tema presente en la historia mexicana, a partir de que Molina Enríquez publicó *Los Grandes Problemas Nacionales* en 1909, y de que Madero incorporó en el Plan de San Luis la restitución de tierras a los pueblos y comunidades indígenas, el tema de la distribución de la tierra y el fraccionamiento de las grandes haciendas ocupó rápidamente el lugar central en el debate nacional sobre la democracia, la igualdad y transformación social de México²⁶.

Por lo que se refiere al petróleo, no se puede dejar de lado el hecho de que, justo en los momentos en que se desarrolló la revolución mexicana, el petróleo se consolidó como el recurso estratégico de la economía mundial. Y en México, en esos mismos años, las compañías extranjeras habían descubierto grandes yacimientos en la región limítrofe entre Veracruz y Tamaulipas, los cuales colocaron al país como uno de los grandes poseedores y exportadores de este recurso en el mundo. A su vez, la actividad de las compañías petroleras, lejos de contraerse con la revolución, se incrementó aceleradamente durante esos años al empezar la Primera Guerra Mundial en 1914. De hecho, a partir del segundo quinquenio del siglo XX, conforme fue aumentando la importancia económica real y potencial del petróleo, se fue intensificando en México la discusión sobre el estatus jurídico de las compañías petroleras, su régimen fiscal y sus relaciones con el gobierno, así como sobre las características de las concesiones y la propiedad de los yacimientos de hidrocarburos²⁷.

En cuanto a los cambios introducidos por los constituyentes al derecho de propiedad, para no caer en exageraciones, también es importante recordar que, aun con todo lo liberal que era la Constitución de 1857, no establecía un derecho de propiedad absoluto; asimismo, en la propia Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, si bien se señala que la propiedad es inviolable, a la vez se consideró la posibilidad de enajenación por causa de necesidad pública legalmente

26 Véase: Silva Herzog (1960, Tomo I, p. 333, Tomo II, p. 311, Tomo III, p. 393, Tomo IV, p. 367).

27 Villegas Moreno (1988).

constatada; y en la Quinta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, ratificada el 15 de diciembre de 1791, también quedaron establecidos la posibilidad y los procedimientos de expropiación por causa de utilidad pública. Pero, para ubicar históricamente el tema, es indispensable tomar en cuenta que ya en las últimas décadas del siglo XIX y, de manera más acelerada, en los primeros tres lustros del XX, la doctrina de “dejar hacer, dejar pasar” y el Estado “gendarme” estaban en retroceso frente a las necesidades de intervención gubernamental ante problemas como el laboral, la producción agrícola y el uso industrial de los recursos naturales. Frente a esta tendencia de la época, México no era, ni podía permanecer ajeno, como lo muestran incipientemente las discusiones, las reformas constitucionales y la legislación de los últimos tres lustros del porfiriato que mencioné al inicio de este trabajo y, con mucho mayor determinación, desde luego, las decisiones tomadas por el constituyente en materia de propiedad que estamos comentando.

Este fue el contexto histórico general en el que se inscribe el artículo 27 y las decisiones adoptadas responden a problemas concretos y, lejos de ser improvisadas, reflejan más bien un proceso de maduración de ideas y propuestas que venían de tiempo atrás. Considero que estas decisiones se pueden resumir en cinco puntos fundamentales²⁸:

Primero. La definición de que la propiedad originaria de tierras y aguas corresponde a la Nación, con lo cual se reconoce lo que fue el proceso histórico de formación de la propiedad de estos bienes en México y, a partir de ello, se reforzó el principio de que la propiedad estaría sujeta a las modalidades de acuerdo con el interés público.

Segundo. Se definieron como bienes de la nación las aguas del mar territorial y las interiores, así como todos los minerales del subsuelo. Estas determinaciones, si bien tienen antecedentes en las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España, de 1783, en rigor, elevaron a nivel constitucional definiciones que ya estaban en la Ley de Bienes Inmuebles de la Federación de 1902 que, en su artículo 2º, señalaba que los criaderos minerales eran “bienes de la nación” y en el 3º estipulaba que “los bienes de dominio público o uso común” no eran susceptibles “de constituir propiedad particular”²⁹. Y, con el objeto de que el gobierno federal no pudiera enajenarlos o que futuras generaciones no pretendieran, por la vía legal, modificar el régimen de propiedad de estos bienes, los constituyentes de 1916-1917 establecieron como norma constitucional que el dominio de la nación sobre estos bienes fuera inalienable e imprescriptible.

Tercero. Adicionalmente se estableció que el dominio directo de los bienes del subsuelo corresponde a la Nación, con lo que se prescribe que estos bienes no son objeto de propiedad particular y que su explotación estará siempre sujeta a concesión. Con ello se elevó a nivel constitucional el artículo 1º de la Ley Minera de

28 La explicación del proceso legislativo del artículo 27 y del sentido de las decisiones tomadas por los constituyentes puede consultarse en Rouaix (1984). Para la cabal comprensión de los conceptos de propiedad de la nación y dominio directo, así como de la trascendencia de las innovaciones introducidas por el constituyente, véase el análisis sistemático de Morineau (1997).

29 Marván (2005, Tomo III, pp. 3245-3313).

los Estados Unidos Mexicanos de 1909 y se incorporó al petróleo a este régimen de propiedad, dado que en el artículo 2º de dicha ley estaba explícitamente considerado como “propiedad exclusiva del dueño del suelo”³⁰. En esta decisión, paradójicamente, convergieron, por una parte, las correcciones del porfiriato al Código de Minas del Presidente Manuel González realizadas en 1892, el debate auspiciado por la Secretaría de Fomento y la Academia de Jurisprudencia en 1905, sobre la propiedad del petróleo y las de 1909, ya mencionadas. Y por otra parte, los intentos de Madero de incorporar a las empresas petroleras a un régimen fiscal más conveniente para el país, así como la voluntad de los constitucionalistas de cambiar el régimen de explotación de petróleo³¹.

Cuarto. Se especificaron las prohibiciones o requisitos para adquirir dominio de tierras y aguas en los casos de los extranjeros, las corporaciones religiosas, civiles o bancos y sociedades mercantiles. Y se prescribió el requisito de que los extranjeros que invirtieran en México se presentasen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y renunciasen a la protección de sus gobiernos³².

Quinto. Se definieron los principios y las bases generales tanto para la restitución o dotación de tierras a los pueblos, como para el fraccionamiento de las grandes propiedades rurales. Con rigor, puedo afirmar que, en el aspecto agrario, el artículo 27 es literalmente una síntesis dialéctica, generada en la confrontación política y militar, entre las diferentes luchas por la tierra y las propuestas de reparto que, de manera secuencial, se fueron desarrollando en el curso de la revolución. Particularmente, me refiero a la lucha por la tierra encabezada por el Ejército Libertador del Sur y a los ensayos de reparto y propuestas de reforma agraria que se impulsaron entre los constitucionalistas. Entre muchos, por su importancia política, destacan los siguientes cinco documentos que pueden considerarse como antecedentes inmediatos de las decisiones agrarias tomadas en el artículo 27:

(i) El Plan de San Luis Potosí, del 6 de octubre de 1910, en el que, sin mayor explicación ni detalle, se consideró “de toda justicia” restituir a los antiguos poseedores de los terrenos de los que hubieran sido despojados mediante abusos de la Ley de Terrenos Baldíos³³.

(ii) El Plan de Ayala del 28 de noviembre de 1911, que estableció que los pueblos y ciudadanos tomarían posesión y conservarían por medio de las armas las tierras que les habían sido usurpadas al amparo de la tiranía y la justicia banal. Con base en lo cual, durante los años 1914 y 1915 se restituyeron tierras a los pueblos en las zonas zapatistas, donde la principal autoridad agraria era el ayuntamiento y, de acuerdo con la costumbre de cada lugar, la posesión sería comunal o por parcelas individuales³⁴.

(iii) La iniciativa de reforma agraria presentada por Luis Cabrera, diputado

30 *Ibidem*.

31 Sobre el contenido y la discusión en torno al estatus jurídico de los yacimientos de hidrocarburos en América Latina durante las primeras dos décadas del siglo XX, véase: Zulema (2017, p. 529).

32 *Ibidem*

33 Véase: “Plan de San Luis Potosí” en Córdova (1973, pp. 428-434).

34 Véase: Womack (1989).

federal en la XXVI Legislatura, el 3 de diciembre de 1912, en la cual se propuso un reparto basado en la restitución y dotación de ejidos a los pueblos, impulsado directamente por el Presidente de la República pero de acuerdo con los ayuntamientos. Aunque esta iniciativa no llegó a aprobarse, fue importante por la cercanía que posteriormente tuvo Cabrera con Carranza y, sobre todo, porque fue él quien redactó la ley del 6 de enero de 1915³⁵.

(iv) Y, por supuesto, las Adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 y la ley del 6 de enero de 1915. Tras la ruptura con Villa y Zapata, en las Adiciones, Carranza se comprometió a decretar las *“leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados”*. Escasas tres semanas después, se emitió la ley del 6 de enero que fundamentalmente tenía por objeto la restitución a quienes habían sido despojados, en la que se omitió la posible expropiación para el fraccionamiento de latifundios -que sí se incorporó a la versión final del artículo 27-, y en la que los ayuntamientos dejaron de tener participación alguna en el proceso y en la que las autoridades agrarias serían la Secretaría de Fomento y los gobernadores y jefes militares de los estados, quienes llevarían a cabo “dotaciones provisionales”³⁶.

Como puede observarse, los cambios introducidos en la constitución a la propiedad sí fueron radicales, se generaron en el contexto de la guerra civil a la que respondió el constituyente de 1916-1917 y, efectivamente, como se ha reiterado, fueron legislados en fecha anterior a las transformaciones que tendría el constitucionalismo al terminar la Primera Guerra Mundial en 1918, pero su originalidad no fue inaugurar una tendencia, sino plantear soluciones jurídico-políticas a problemas concretos, de acuerdo con los antecedentes inmediatos, así como con las propias necesidades, posibilidades y restricciones propias del momento en que se tomaron estas decisiones.

En suma, en lo que se refiere a la propiedad y los derechos sociales, en la Constitución de 1917 se adoptó un nuevo ethos liberal, claramente vinculado con las ideas progresistas sobre la cuestión social prevalecientes hasta antes de la Primera Guerra Mundial, el cual, desde luego que fue especificado de acuerdo con las circunstancias del país y el carácter revolucionario del constituyente de 1917.

4.3. La cuestión del fortalecimiento del Poder Ejecutivo

El objetivo explícito de las reformas a la parte orgánica de la Constitución de 1857 de quienes elaboraron y aprobaron la Constitución de 1917, fue establecer un gobierno ejecutivo fuerte. La justificación teórica fue resolver el dilema planteado por Emilio Rabasa de que, en el marco de la Constitución de 1857, ante posibles diferencias con el Congreso, el Ejecutivo fuera colocado en la circunstancia de convertirse en un dictador o dimitir. Y en la práctica, lo que buscaron los constituyentes de

35 Véase: “Memorable discurso e iniciativa del Lic. Luis Cabrera sobre la reconstrucción de los ejidos de los pueblos”, 3 diciembre de 1912, en Marván (2005, Tomo III, pp. 3295-3299).

36 Véase: “Ley de reparto agrario (6 de enero de 1915)”, en Marván (2005, pp. 3301-3307).

1916-1917 fue conjurar la experiencia “obstruccionista” a la que se había enfrentado el presidente Madero, que en ese momento era un elemento sustancial de la memoria política inmediata. Había consenso en la necesidad de contar con un Ejecutivo fuerte, capaz de transformar a la sociedad. Pero, aunque Carranza fue menos explícito en cuanto a las reformas al Poder Judicial, al mismo tiempo, también se buscó, en este reequilibrio entre los poderes, el objetivo de dar independencia frente al Ejecutivo a la Suprema Corte de Justicia y fortalecer el Poder Judicial.

Carranza partió de la tesis que sostenía que el Poder Legislativo tenía facultades constitucionales que le permitían estorbar la marcha de la administración. Su gran preocupación al respecto fue establecer un nuevo equilibrio para facilitar la colaboración entre ambas ramas de gobierno. En este sentido, al presentar su propuesta ante los constituyentes consideró que:

“no sólo hay la necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que hay que relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz pública”³⁷.

Al respecto, el proyecto contenía una reforma integral muy detallada. Sin embargo, en su discurso del 1º de diciembre, Carranza hizo énfasis sólo en algunos aspectos particulares de su propuesta que creo importante destacar, en la medida que sintetizan el objetivo de fortalecer política y constitucionalmente al Ejecutivo, así como la concepción que se tenía del papel del presidente en el sistema político y de sus relaciones con el Congreso.

Primero, Carranza señaló sin rodeos que la principal reforma “*es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás funcionarios de la federación*” porque, según él, este había sido el motivo por el cual las dictaduras anteriores habían procurado tener siempre legisladores serviles. Con lo que adoptó una de las propuestas puntuales planteadas por Rabasa³⁸ y se adhería a la muy difundida tesis de que la manipulación electoral se debía a la fortaleza del Congreso³⁹.

En segundo lugar, el Primer Jefe señaló que las reformas que proponía suprimirían las posibles invasiones de las cámaras en cuestiones judiciales. Carranza consideraba que aun cuando las investigaciones de comisiones de diputados o de senadores “*deban ser meramente informativas*”, el Poder Legislativo tenía “*incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno*”. Sin embargo, para los casos en que las investigaciones tuvieran un “*carácter meramente judicial*”, explicó que:

37 Marván (2005, Tomo II, p. 1587).

38 Rabasa (1912, p. 331).

39 Una revisión puntual, exacta y objetiva de la influencia de Rabasa en la Constitución de 1917 se puede encontrar en Antonio Martínez Báez, *Conferencia dictada en sesión solemne en homenaje al maestro Emilio Rabasa, organizada por la Facultad de Derecho de la UNAM, 1956*, en Serra Rojas (1969, p. 100-109).

“... la reforma faculta tanto a las cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que se comisione a uno o alguno de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores”⁴⁰.

Con esta propuesta Carranza, desde la perspectiva de definir la esfera de cada rama y de acotar al legislativo, por una parte, buscó resolver el problema de los alcances y límites de las investigaciones de las comisiones de las cámaras y la definición de hasta dónde llega la obligación de las autoridades de proporcionar la información que se les solicita; y por la otra, fortalecía notablemente el poder político de la Suprema Corte. Sin lugar a duda, esta disposición fue una respuesta directa a una situación concreta. En octubre de 1913, una de las justificaciones que utilizó Victoriano Huerta para disolver a la XXVI Legislatura fue, precisamente, que las comisiones de ambas cámaras estaban invadiendo la esfera del Poder Judicial al investigar la desaparición del diputado Serapio Rendón, así como del senador Belisario Domínguez⁴¹.

En tercer lugar, para fundamentar su propuesta de un Ejecutivo fuerte y unipersonal, Carranza optó por exponer una extensa crítica del parlamentarismo. Señaló que, como era seguro que entre los constituyentes se iba a suscitar la discusión sobre este tema, consideró *“no sólo conveniente, sino indispensable”* expresar los motivos para no aceptar las posibles proposiciones que se hicieran en ese sentido. Sostuvo que los constituyentes de 1857 sí habían concebido correctamente al Ejecutivo *“libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que cumplir con la ley”*; sin embargo, consideraba que este propósito no se había logrado porque el sistema de elección indirecta había restado prestigio al Poder Ejecutivo. Y explicó su concepción del Ejecutivo y la importancia de adoptar el sistema de elección directa en los siguientes términos:

“Si se designa al presidente directamente por el pueblo, y en contacto constante con él por medio del respeto a sus libertades, por la participación amplia y efectiva de éste en los negocios públicos, por la consideración prudente de las diversas clases sociales y por el desarrollo de los intereses legítimos, el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte”⁴².

Este párrafo del mensaje de Carranza expresa, en síntesis, la concepción de Ejecutivo fuerte que permeará a la Constitución de 1917. ¿Cómo fortalecerlo?,

40 Marván (2005, Tomo I, pp. 17).

41 “Sesión del día 10 de octubre” y “Cómo fue disuelta la Cámara de Diputados” en Acuña (1985, pp. 180-183).

42 Marván (2005, p. 19).

fundamentalmente por medio de la elección popular directa y en la interlocución permanente con la sociedad y los intereses que en ella se confrontan. ¿Para qué?, para contener la naturaleza invasora del Congreso. En pocas palabras, autonomía del ejecutivo y presidencia plebiscitaria.

En seguida, Carranza abundó en sus argumentos en contra del parlamentarismo. Afirmó que, con la tesis del sistema parlamentario:

“Se quiere nada menos que quitar al presidente facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno denominada «gabinete». En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa”⁴³.

Para redondear los fundamentos de su rechazo al parlamentarismo, Carranza señaló que este tipo de régimen requiere primero *“de dos o más partidos políticos perfectamente organizados”* y, segundo, *“una cantidad considerable de hombres en cada uno de los partidos”* capaces de formar parte del gobierno para que puedan responder a las frecuentes crisis ministeriales. Y, considerando que *“nosotros carecemos todavía de las dos condiciones”* y que si se adoptaba el sistema parlamentario, por el temor de censura, *“el gobierno caminaría siempre a tientas”*, concluyó el tema llamando a la prudencia de los diputados constituyentes:

“... sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de gobierno débil, cuando tan fácil es robustecer y consolidar el sistema de gobierno de presidente personal, que nos dejaron los constituyentes de 1857”⁴⁴.

Para lograr estos objetivos, el proyecto contenía un conjunto integral de reformas específicas a la Constitución de 1857 tendiente a establecer, como se señaló en el dictamen global de la 2ª Comisión de Constitución, sobre las relaciones legislativo-ejecutivo, un “nuevo sistema político”, el cual consistiría, fundamentalmente, en el fortalecimiento de la legitimidad del Ejecutivo y en la redefinición de sus “relaciones de colaboración” con la rama legislativa del gobierno⁴⁵.

En suma, las reformas propuestas y aprobadas que fortalecieron al Ejecutivo fueron las siguientes:

(i) La elección directa del Presidente de la República, para remarcar su responsabilidad sólo ante la sociedad.

(ii) Garantizar mayor intervención del Ejecutivo en la “confección de leyes”, mediante la incorporación del veto presidencial, sólo superable por mayoría de dos tercios de ambas cámaras y otorgándole la facultad exclusiva de convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, salvo en el caso de la elección de un presidente interino.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

45 Véase: “De las relaciones de colaboración del Ejecutivo en la función legislativa” en Marván (2005, Tomo III, pp. 3369-3424).

(iii) Quitar al Congreso la capacidad de juzgar al Ejecutivo durante el periodo de su encargo para evitar que un presidente que no contara con mayoría en el Legislativo, fuera constantemente sometido a juicios de responsabilidad constitucional. Eliminando, al mismo tiempo, como causales para entablar un juicio político contra el presidente, la violación del voto público y la violación de la constitución.

(iv) El establecimiento de la facultad exclusiva del Ejecutivo de convocar a sesiones legislativas extraordinarias, para eliminar los inconvenientes que tenía el hecho que el Congreso pudiera sesionar durante “casi todo el año” mediante la reducción de sus sesiones ordinarias a un solo periodo de cuatro meses, reducible pero no prorrogable.

(v) Incorporar en el artículo 75 de la nueva constitución una “válvula de seguridad” para que, en caso de no aprobación del presupuesto, el Ejecutivo no quedara atado “de pies y manos” y se pudiera aplicar el presupuesto del año anterior.

(vi) Acotar las capacidades investigadoras de las comisiones del Congreso por medio de las facultades de averiguación otorgadas a la Suprema Corte en el artículo 97, para evitar que las cámaras se involucraran en investigaciones que pudieran ser consideradas de carácter jurisdiccional.

Se pensó que con estos cambios a la Constitución de 1857 quedaría establecido un jefe del Ejecutivo con autonomía ante el Congreso, capacidad de acción y amplias posibilidades de “colaboración” en la función legislativa, cuyo límite político fundamental sería la no reelección. Sin embargo, al mismo tiempo, los constituyentes otorgaron a las cámaras características y facultades políticas importantes que hicieron que el debilitamiento institucional de los poderes del Congreso en realidad fuera relativo. Me refiero a tres elementos que considero fundamentales:

(i) Los miembros de ambas cámaras desde 1912 ya habían sido también fortalecidos -al menos formalmente-, por la elección directa, pero con la diferencia sustancial, con respecto al Ejecutivo, de que los diputados y los senadores sí mantuvieron la posibilidad de reelección indefinida, con lo cual tenían un horizonte político que rebasaba al del Ejecutivo.

(ii) Al establecer que las decisiones de la Cámara de Diputados en materia de calificación de las elecciones de los poderes federales serían “definitivas e inatacables”, quien obtuviera la mayoría en los colegios electorales en realidad se convertía en un juez electoral absoluto, no sujeto a revisión judicial o límite constitucional alguno, es decir, con poder constitucional para decidir arbitrariamente el resultado de las elecciones.

(iii) Al mismo tiempo, como Colegio Electoral para elegir a los ministros de la Suprema Corte y al sustituto del presidente constitucionalmente electo en caso de falta absoluta, el Congreso, en realidad, fue fortalecido. Sencillamente, se convirtió en el órgano que detentaría todo el peso y la responsabilidad política en el proceso de sustitución del Presidente de la República y, al mismo tiempo, en sus resortes quedó también la elección y posible remoción, sin intervención alguna del Ejecutivo, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

Con estas reformas a la Constitución de 1857, el constituyente de 1916-1917 estableció un sistema que dio al Ejecutivo mayor autonomía frente al Congreso y mayor poder constitucional para intervenir de manera decisiva en el proceso de aprobación de leyes, pero el Congreso mantuvo amplias competencias legislativas y adquirió funciones políticas importantes. También contribuyó a que el fortalecimiento del Ejecutivo fuera relativo, el hecho de que el constituyente aprobara, al mismo tiempo, un Poder Judicial y, particularmente, una Suprema Corte con mayores garantías de independencia respecto a la constitución anterior, y fortalecida administrativa y políticamente⁴⁶.

Bibliografía

- Acuña, J. (1985). Memoria de la Secretaría de Gobernación. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.
- Caso, A., Defossé, F. C., y Luna, J. H. (2000). Conferencias del Ateneo de la Juventud (Vol. 5). México: UNAM.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (1905). México: Imprenta del Gobierno Federal.
- Córdova, A. (1973). La ideología de la Revolución Mexicana: la formación del nuevo régimen. México: Ediciones Era.
- Flores, I. B. (2007). La Constitución de 1857 y sus reformas a 150 años de su promulgación. El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 285–324.
- Hale, C. A. (2002). La Transformación del Liberalismo en México a fines del siglo XIX. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hobsbawm, E. J. (1990). La Era del Imperio (1875–1914). Barcelona: Labor Universitaria.
- Marván Laborde, I. (2005). Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- _____. (2017). Cómo hicieron la Constitución de 1917. México: Fondo de Cultura Económica - CIDE.
- Morineau, O. (1997). Los derechos reales y el subsuelo en México. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas - Fondo de Cultura Económica.
- Raat, W. D. (1975). El Positivismo durante el Porfiriato (1876–1910), México: SEP.
- Rabasa, E. (1912). La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México. México: Tipografía de Revista de Revistas.
- Remolina, F. (1990). El Artículo 123 Constitucional. México: Gobierno del Estado de México.
- Rodgers, D. T. (1998). Atlantic crossings: Social politics in a progressive age. Harvard University Press.
- Rouaix, P. (1984). Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917. México: Comisión Nacional Editorial PRI, pp. 227-229.
- Serra Rojas, A. (1969). Antología de Emilio Rabasa (Vol. 1). México: Ediciones Oasis.
- Sierra, J. (1960). México social y político: apuntes para un libro. México: Dirección General de Prensa, Memoria, Bibliotecas y Publicaciones.
- Silva Herzog, Jesús (1960). La Cuestión de la Tierra, Colección de Folletos para la Historia de la Revolución Mexicana. México: Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, tomos I, II, III y IV.

46 Marván (2017, pp. 244-260).

- Sosa, I. (Ed.). (2005). *El Positivismo en México: antología*. (Vol. 140). México: UNAM.
- Tena Ramírez, F. (2002). *Leyes Fundamentales de México 1808-2002*. México: Porrúa.
- Vallarta, L. (1975). *Obras completas. Cuestiones constitucionales*. Tomo III. México: Porrúa.
- Villegas Moreno, G. (1988). *La Industria Petrolera en México. Cronología 1857–1988*. México: Petróleos Mexicanos.
- Womack J. (1989). *Zapata y la Revolución mexicana*. México: Siglo XXI.
- Zulema, M. C. (2017). «Ensanchar la nación» recepción y lectura del artículo 27 constitucional y la cuestión petrolera mexicana en Sudamérica. En C. Andrews, *Un siglo de constitucionalismo en América Latina (1917 -2017)*. México: CIDE.