

la Constitución Mexicana de 1917



Patricia Galeana

Tema central en la Historia política de los pueblos es su historia constitucional. Producto de la voluntad de sus actores políticos, los textos constitucionales nos permiten conocer el proceso de construcción de los estados y los ideales que alentaron en cada momento de su Historia. El constitucionalismo mexicano se desarrolló en las tres etapas fundacionales de la historia de México: Independencia, Reforma y Revolución. En el proceso de construcción del Estado nacional mexicano, se buscó a la constitución ideal que resolviera el dilema de su organización y lograra la estabilidad política, de ella dependería la prosperidad y felicidad colectiva. En este proceso se elaboraron seis constituciones que correspondían a distintos proyectos de nación, así como un reglamento provisional del Primer Imperio y un estatuto del Segundo y también un estatuto orgánico provisional de la República. En cambio, a lo largo del siglo XX, sólo una constitución ha regido la vida del país, misma que continúa vigente, próxima a su centenario.

La primera constitución que estuvo en vigor en el territorio que hoy es México, fue la Constitución española de Cádiz de 1812. Constitución que marcó el triunfo del liberalismo español sobre el absolutismo, y el acotamiento de los privilegios del clero y del ejército, con el establecimiento de una monarquía constitucional. La Plaza Mayor en el centro histórico de la capital de la Nueva España recibió el nombre de Plaza de la Constitución en honor de la carta gaditana.

En plena guerra de Independencia, los mexicanos se dieron su primera constitución en 1814: el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán. El Congreso constituyente de Chilpancingo dio forma jurídica a una nación independiente. Los constituyentes del Congreso de Chilpancingo sabían que era una constitución temporal, en tanto se consumaba la Independencia. Sin embargo, para evitar la concentración del poder, establecieron un Ejecutivo

colegiado. En esta carta constitucional encontramos influencia directa del constitucionalismo francés.¹ Las distintas impresiones que se hicieron de ella, y la documentación correspondiente en el Archivo General de la Nación, prueban su vigencia en los territorios liberados por la insurgencia.

Consumada la Independencia, el fracaso del primer imperio mexicano desprestigió al sistema monárquico y el Congreso de 1824 se pronunció por la república. De esta fecha hasta la Constitución de 1857, se debatió si se debía seguir la forma unitaria o federalista, hubo dos constituciones federales y dos centralistas antes del triunfo definitivo del régimen federal.

En 1824, se firmó el Acta constitutiva de la Federación, y se promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esta constitución tuvo gran influencia de la de Estados Unidos. No sólo en el nombre, sino en el establecimiento de un régimen presidencial y en la adopción del federalismo, que también tiene un antecedente en las diputaciones provinciales. La Constitución de 24 tuvo breve vigencia; después de un frustrado intento de reforma liberal en 1833, en 1836 se adoptó una constitución unitaria contenida en siete leyes. Esta carta centralista estableció un cuarto poder llamado “supremo poder conservador” –institución inspirada en el poder moderador de Benjamín Constant– que debía evitar que ninguno de los tres poderes tradicionales invadiera funciones fuera de su área de competencia. Tras la disolución de un Congreso Constituyente federalista en 1842, se estableció una segunda república unitaria. Las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843 restablecieron el centralismo, pero suprimieron al Supremo Poder Conservador. Se reiteró la intolerancia religiosa y por su carácter sensitario, los derechos ciudadanos sólo fueron para las élites.

¹Cf. Héctor Fix-Zamudio, *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Senado de la República, Comisión Especial para los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana, Editorial Siglo XXI.

Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Posteriormente, en medio de la guerra de conquista territorial que Estados Unidos infligió a México, en vísperas de que el ejército invasor entrara a la ciudad de México, el 22 de mayo de 1847 se aprobó el restablecimiento de la constitución federalista de 1824, con una Acta de reformas. Se suprimió la vicepresidencia, que tantas disputas había causado a la nación. Se estableció el amparo de los tribunales de la federación para el ejercicio y la conservación de los derechos constitucionales: de libertad, seguridad, propiedad e igualdad ante la ley, para todos los habitantes de la república, que conocemos como juicio de amparo, institución que ha trascendido nuestras fronteras. No obstante, no se logró la estabilidad política del país. Las pugnas por el poder, la indiferencia de las clases altas frente a la pobreza y el alejamiento de la política de la mayoría de la población, desembocaron en una dictadura militar.²

Al triunfo de la Revolución de Ayutla una tercera generación de liberales llegó al poder y cambió las estructuras existentes.³ Tras derrocar al caudillo militar, iniciaron la reforma del Estado para acabar con las estructuras coloniales que habían subsistido. El proyecto liberal de nación implicó la creación de un Estado republicano, federal, democrático y laico. Se aspiró a salir de la bancarrota quitando a la Iglesia su fuerza económica. En el aspecto social se pretendía acabar con los fueros y privilegios propios de una sociedad estamental, para crear una sociedad civil con igualdad jurídica. En materia cultural el Estado tomó en sus manos la educación para crear los cuadros necesarios al nuevo proyecto nacional. El camino por recorrer era arduo. Los grupos conservadores se opusieron desde un principio al proyecto liberal por considerarlo contrario a las ideas religiosas de la población. Los partidarios de la intolerancia religiosa, fundaban su posición en la defensa del catolicismo contra la expansión protestante norteamericana. Por su parte, los liberales consideraban a la libertad de creencias, la mayor de todas las libertades.

El 15 de mayo de 1856, Ignacio Comonfort proclamó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que

² El pronunciamiento contra el gobierno personal y omnímodo de Antonio López de Santa Anna convocó a un movimiento nacional. Redactado en la hacienda guerrense “La Providencia”, propiedad de Juan Álvarez, y proclamado el 1º de marzo de 1854, el Plan de Ayutla, firmado por Florencio Villarreal, fue secundado por Trinidad Gómez, Tomás Moreno, Rafael Benavides y Eligio Romero.

³ La primera generación de liberales, encabezada por Miguel Hidalgo y Costilla, identificó a la libertad con la independencia, pero conservó el dogmatismo religioso. Una segunda generación de liberales, encabezada por Valentín Gómez Farías y José María Luis Mora, intentó hacer una reforma para independizar al Estado de la Iglesia, y someter a las corporaciones eclesiástica y militar a la autoridad civil. Sin embargo, ratificaron la exclusividad de la religión católica.

debía regir provisionalmente al país. Se estableció la libertad de enseñanza, que acabó con el monopolio educativo de la Iglesia, disponiendo que los gobiernos de los estados fomentaran la enseñanza pública.⁴ Se dictaron primero una serie de leyes reformistas, moderadas, y después de un año de sesiones se elaboró la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que se juró el 5 de febrero de 1857.

La primera propuesta del sector mayoritario –conservadores y moderados– del Constituyente de 1857, fue restablecer la Constitución de 1824, garantizando así los fueros militares y eclesiásticos. Los liberales Francisco Zarco y Guillermo Prieto lograron que esta propuesta se turnara a la comisión redactora, en la que se encontraban Ponciano Arriaga y Melchor Ocampo, y la propuesta quedó sin efecto. Por su parte el grupo liberal hizo que fueran ratificadas las leyes reformistas de administración de justicia para lograr la igualdad ante la ley, conocida como Ley Juárez, por haber sido redactada por el Ministro de justicia y negocios eclesiásticos e instrucción pública, Benito Juárez. Y la de secularización de las propiedades corporativas conocida como Ley Lerdo, de la autoría de Miguel Lerdo de Tejada. Así como la reforma del sistema tributario.

La Iglesia condenó a la Constitución por considerarla contraria a su dogma, al permitir la tolerancia religiosa, suprimir sus fueros, impedirle administrar bienes raíces y quitarle el monopolio educativo y por dejar abierta la posibilidad de legislar en materia de culto. La institución eclesiástica excomulgó a quienes juraron la Constitución y apoyó al grupo conservador en la guerra civil en contra del gobierno constitucional. Los conservadores, encabezados por Félix Zuloaga, proclamaron el Plan de Tacubaya desconociendo a la Constitución, pero reconociendo como presidente a Comonfort. Hubo adhesiones al plan en Puebla, San Luis Potosí y Tampico, sin embargo los gobernadores de Guanajuato, Michoacán, Jalisco y Veracruz se unieron para formar un ejército de coalición en defensa de la Constitución.

El país se escindió en dos gobiernos durante una década. En 1859 en plena guerra civil, los conservadores solicitaron la intervención extranjera. Finalmente, triunfó la República sobre el Imperio, el federalismo sobre el centralismo, y el liberalismo sobre el conservadurismo, se pasó de un estado confesional a un estado laico y se conformó una sociedad civil que suprimió la organización estamental, con la promulgación de las Leyes de Reforma por el presidente Benito Juárez, incorporadas a la Constitución en el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada.

A fines del siglo XIX, el liberalismo dejó de ser revolucionario y se convirtió, como bien describió Justo Sierra, en el liberalismo conservador del orden para lograr

⁴ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1977, p. 504.

el progreso, de la poca política y mucha administración, de la paz de los sepulcros. Porfirio Díaz estableció una dictadura de más de tres décadas. Esta fue derrocada por la primera revolución social del siglo XX, la mexicana, que estableció como prioridad remediar la injusticia colectiva y culminó con la promulgación de la primera Constitución que acuñó los derechos sociales en el mundo, antes de Rusia y de la constitución alemana de Weimar de 1919. Después se inició el camino hacia una vida democrática.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917. A 100 años de su promulgación, cabe hacer una revisión histórica del constitucionalismo mexicano y de los retos que enfrenta en la coyuntura actual, bajo la premisa de que mientras las dictaduras son estáticas, las democracias son dinámicas.

La Constitución de 1917 es un caso *sui generis*, en el que una constitución reforma a otra, la Constitución de 1857, prevención que tomó el Primer Jefe del ejército constitucionalista, Venustiano Carranza, para mantener su legitimidad, toda cuenta que el constituyente de 1917 no contó con todas las fuerzas políticas del país, ya que villistas y zapatistas, partidarios de la Convención, seguían en pie de lucha, aunque hubieran sido ya derrotados militarmente por el constitucionalismo. Veamos las convergencias entre ambas constituciones.

La laicidad del Estado sería reafirmada por la Constitución de 1917, después de que el artículo 3° de 57 estableció la libre enseñanza, mientras el artículo 7° proclamó la libertad de prensa. Después del proceso revolucionario para derrocar a la dictadura porfirista y a la usurpación huertista, los constituyentes de 1917 retomaron las ideas sociales que quedaron pendientes en 57.

El proceso revolucionario de inicios del siglo XX estalló ante la cerrazón del régimen porfirista, que rechazó los planteamientos pacíficos de apertura democrática de Francisco I. Madero. Después de sufrir la represión, Madero se vio obligado a llamar a las armas para sacar al dictador a través del Plan de San Luis, el 20 de noviembre, a las 6 de la tarde. La revolución maderista triunfó, Díaz renunció el 25 de mayo de 1911. Sin embargo, el gobierno democrático de Madero no logró consolidarse, sobrevino la contrarrevolución y la usurpación de Victoriano Huerta. El Congreso del estado de Coahuila desconoció al usurpador y concedió facultades extraordinarias al gobernador del estado, Venustiano Carranza, a fin de que recuperara la constitucionalidad, y le facultó para organizar fuerzas armadas.

Para dicho propósito, Carranza lanzó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913, firmado por sus jefes militares en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila. Originalmente, este plan no tuvo contenido social, a pesar de que personajes

como Francisco J. Mújica lo demandaron al tiempo de su firma. Los jóvenes revolucionarios exigieron que se incorporaran las demandas populares. Pero el Primer Jefe argumentó que primero se debía acabar con el usurpador, para restablecer el orden constitucional y más tarde proceder con las reformas sociales. Sin embargo, las presiones en favor de las reformas fueron tan grandes que Carranza las hizo suyas en el discurso de Hermosillo el 13 de septiembre de 1913, y después en las adiciones al Plan de Guadalupe, en donde anunció que se convocaría a un Congreso Constituyente. He aquí sus declaraciones:

Ya es tiempo de no hacer falsas promesas al pueblo... el Plan de Guadalupe no encierra ninguna utopía... es un llamado patriótico a todas las clases sociales, sin ofertas y sin demandas al mejor postor... terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar... la lucha social, la lucha de clases... y no es sólo repartir las tierras y las riquezas naturales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir las riquezas nacionales... es establecer la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la economía nacional. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que en nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar. Nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero; pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social.⁵

El congreso constituyente se instaló el 21 de noviembre de 1916, con 218 diputados.⁶ Este Congreso realizó 66 sesiones a lo largo de 62 días. En cuanto a la composición del Constituyente, fue mayoritaria la participación de abogados (56), en cuanto a las otras profesiones, hubo 32 militares, 21 médicos, 18 ingenieros, 14 profesores, 14 con oficios varios, 8 periodistas, 7 campesinos, 6 comerciantes, 4 obreros; y 39 sin información. Las delegaciones más numerosas fueron las correspondientes a los estados más poblados.⁷

La Constitución de 1917 constó de los siguientes títulos: I. De las Garantías Individuales; II. De la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno; III. De la división de poderes; IV. De las responsabilidades de los funcionarios públicos; V. De los estados de la Federación; VI. Del trabajo y de la previsión

⁵ Isidro Fabela, *Documentos históricos de la Revolución mexicana: Revolución y Régimen constitucionalista, IV: El Plan de Guadalupe*, Fondo de Cultura Económica, México, 2013.

⁶ Algunos autores consignan 219 diputados, pero Francisco Ortiz Rubio pidió licencia.

⁷ Aguascalientes (2), Campeche (2), Chiapas (5), Chihuahua (1), Coahuila (5), Colima (1), Distrito Federal (12), Durango (7), Estado de México (13), Guanajuato (18), Guerrero (3), Hidalgo (9), Jalisco (20), Michoacán (17), Morelos (3), Nuevo León (6), Oaxaca (10), Puebla (18), Querétaro (3), San Luis Potosí (8), Sinaloa (5), Sonora (4), Tabasco (3), Tamaulipas (4), Tlaxcala (3), Veracruz (18), Yucatán (5), Zacatecas (6), Territorio de la Baja California (1), Territorio de Tepic (3).



social; VII. Previsiones generales; VIII. De las reformas de la constitución; IX. De la inviolabilidad de la Constitución. La estructura es igual a su predecesora, salvo por el capítulo sexto del trabajo y de la previsión social que se añade en la Constitución de 17 y el añadido del título noveno “De la inviolabilidad de la Constitución, que en la de 57 se encontraba en el título octavo, artículo 128. La Constitución de 17 consta de 136 artículos en nueve títulos, al añadirse los derechos colectivos. El concepto de soberanía señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación:

- Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo... El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar ó modificar la forma de su gobierno.
- Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos... pero unidos en una federación...
- Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión...

El artículo 1º de la Constitución que nos rige, establece que se garantiza el goce de todas las garantías: “Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

⁸ “... se puede advertir que si bien los participantes en el Congreso de Apatzingán conocían la Constitución de Cádiz de 1812, no parece que hubiesen tomado en cuenta de manera significativa dicho documento, sino en algunos aspectos del sistema electoral que son similares a los gaditanos. En cuanto al establecimiento de los poderes públicos, la separación de las funciones y de la protección de los derechos individuales, con independencia de ideología liberal común, que se advierte en la Carta española de 1812, los paradigmas que se tomaron en cuenta no fueron éstos sino los de la revolución francesa y las constituciones también francesas de 1791, 1793 y 1795.” Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Decreto Constitucional...*, Op. Cit., p. 57.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo, se deposita en un solo individuo, a diferencia de la Constitución de 1814, que con influencia de las constituciones francesas —como ha demostrado el doctor Fix Zamudio—⁸ estableció un único ejecutivo colegiado a cargo de tres titulares y dos suplentes, retomando lo establecido por la Constitución francesa del directorio de 1793. Además, estableció el veto presidencial y establece que si la ausencia ocurre en los dos primeros años, el presidente provisional convocaría a elecciones extraordinarias; si acontece en los últimos, se establecerá un presidente sustituto.

En cuanto al Poder Legislativo, estableció un régimen presidencial y un legislativo bicameral. La organización del Poder Judicial se deposita en tres órganos: en la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y de Distrito, estos últimos se habían anulado en las constituciones centralistas.

En lo que toca a las reformas constitucionales, se establece que las reformas se aprobarían con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en el Congreso, y por la mayoría de las legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión haría el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o las reformas.⁹

La Carta Magna de 17 señala en el tema de la inviolabilidad de la Constitución:

- Artículo 136. Esta constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público, se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo

⁹ La Constitución actual suma 100 años de vigencia; con 618 reformas a sus artículos y 220 decretos de reforma.

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 emanando de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.

Después de la dictadura porfirista y la usurpación huertista, el Sistema Electoral de 1917 establece una diferencia importante en cuanto a que se estableció la elección directa y la no reelección. La educación como derecho y condición imprescindible para la superación individual y colectiva, mereció la mayor atención por parte del constituyente y fue también objeto de grandes debates. En vista de que la jerarquía eclesiástica había apoyado la usurpación huertista, en su redacción original se estableció que, además de ser libre, la educación debe ser laica (artículo 3º), tanto la que imparta el Estado como la de los particulares. Fue a la única sesión que asistió Carranza. El problema del campo se multiplicaría durante la dictadura porfirista y sería una de las causas de la revolución social. El tema agrario habría de resolverse hasta 1917, con el artículo 27 constitucional:

- Artículo 27: La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada... Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización... se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de latifundios... Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas...

Respecto al tema laboral, se establecieron las condiciones laborales más avanzadas de su época en el artículo 123:

- Artículo 123: El Congreso de la Unión... deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de manera general, sobre todo contrato de trabajo.
I. La duración de la jornada máxima será de 8 horas...
V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos... En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido...
VI. El salario mínimo... será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región... los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades...
VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones, profesiones, etcétera.

El mayor legado de la Constitución de 1917 es la incorporación de los derechos sociales de los trabajadores del campo y de la ciudad, por ello representaba la culminación de la Revolución Mexicana.

Cuando las constituciones no han acogido en sus normas límites eficaces a la acción de poder, ni han prescrito los instrumentos para obtener justicia, lo que se denota es la existencia de una nación sometida. Y en estos casos esa Constitución provoca la fractura de la sociedad. Cuando la Constitución hace valer sus prerrogativas, somete al poder, adopta garantías eficaces para sus derechos, asegura el desarrollo y el bienestar colectivos, interviene en la elección de sus representantes y les exige cuentas, en este caso la Constitución corresponde a la existencia de una sociedad democrática de una comunidad actuante; esa constitución es un instrumento de cohesión.

La sociedad de nuestros días no es igual a la sociedad de entonces, pero aquellos mexicanos tuvieron la visión de construir una norma a la vez duradera y flexible, capaz de resolver los problemas de los mexicanos a lo largo de un siglo.

La Constitución de 1917 ha regido la vida de México a lo largo de un periodo histórico en el que los mexicanos hemos experimentado luchas fratricidas y procesos de conciliación. Hemos atravesado por etapas de grave tensión política y por la construcción de entendimientos; hemos sufrido crisis económicas y disfrutado de etapas de bonanza. Hemos experimentado las impugnaciones a la rutina y las incertidumbres de los cambios; hemos vivido catástrofes naturales y consumado proezas constructivas. Hemos sufrido amenazas externas y afirmado nuestra soberanía. Nuestra historia ha sido muy accidentada.

En una democracia, los aniversarios permiten hacer balances históricos. Son momentos propicios para la reflexión, en los que debemos sustraernos de lo circunstancial para vernos como parte de una sociedad compleja, que a lo largo del tiempo ha sabido construir las reglas que nos permiten vivir en libertad, respetar nuestras diferencias, enriquecer la vida común con el diálogo y procurar objetivos colectivos de justicia y de bienestar. ☒

Patricia Galeana. Historiadora mexicana, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM. En su calidad de Directora General del Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, es Secretaria Técnica, de la Comisión Organizadora para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es miembro del Concepto Editorial de *ArchiipiéLAGO*.