



# 1917

CONSTITUYENTES  
ZACATECANOS

## INTRODUCCIÓN

### EL CONTEXTO DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917 Y LA FUERZA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018 • 2021



# 1917

## CONSTITUYENTES ZACATECANOS

## CONTENIDO

**5 / EI CONTEXTO DEL CONGRESO  
CONSTITUYENTE DE 1916-1917 Y LA  
FUERZA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN.**

De la Convención al Congreso  
Constituyente de 1916-1917.

**8 / Conformación del Congreso  
Constituyente.**

**12 / Orientación ideológica y  
programática del Constituyente.**

# DIRECTORIO

## COMISIÓN DE RÉGIMEN INTERNO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA

Presidenta / Dip. Susana Rodríguez Márquez.

## COMISIÓN DE PLANEACIÓN PATRIMONIO Y FINANZAS

Presidente / Dip. Eduardo Rodríguez Ferrer.

## COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS

Presidente / Dip. Héctor Adrián Menchaca Medrano.

Secretaria / Emma Lisset López Murillo.

Secretaria / Carolina Dávila Ramírez.

## DIRECCIÓN DE PROCESOS LEGISLATIVOS Y ASUNTOS JURÍDICOS

Director / Lic. José Luis de Ávila Alfaro.

## UNIDAD DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS

Jefa de Unidad / Lic. Martha Gallegos Moreno.



LXIII LEGISLATURA  
ESTADO DE ZACATECAS  
2018 • 2021



Fernando Villalpando 320, centro, Zacatecas, Méx.  
[congresozac.gob.mx](http://congresozac.gob.mx)



Manuel M. Ponce 408, Sierra de Alica, Zacatecas, Méx.  
[iil.congresozac.gob.mx](http://iil.congresozac.gob.mx)

PRIMERA EDICIÓN / JUNIO DE 2021

Constituyentes Zacatecanos de 1917.  
Serie: Artículos de investigación.

**D. R. PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS.**

LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas.  
Fernando Villalpando 320, centro, Zacatecas, México.

**UNIDAD DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS**

Manuel M. Ponce 408, Sierra de Alica, Zacatecas, México.

Lic. Carlos Alberto Fonseca Patrón.  
Investigación.

Lic. Martha Gallegos Moreno.  
Revisión.

L.C. y T.C. Juan Paulo Guillén Martínez.  
Ilustración / Diseño / Compilación.

1917  
CONSTITUYENTES  
ZACATECANOS



## INTRODUCCIÓN

EL CONTEXTO DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917  
Y LA FUERZA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN

1917  
CONSTITUYENTES  
ZACATECANOS

[www.congresozac.gob.mx](http://www.congresozac.gob.mx) / [iil.congresozac.gob.mx](http://iil.congresozac.gob.mx)



# INTRODUCCIÓN

## EL CONTEXTO DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917 Y LA FUERZA SOCIAL DE LA REVOLUCIÓN

### DE LA CONVENCION AL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917.-

**E**n el año de 1915, al resultar vencedora la facción constitucionalista encabezada por Venustiano Carranza, como es lógico, excluyó a sus enemigos en el diseño del proyecto político y de Estado que terminó construyendo para el país. Por tanto, la elaboración de la Constitución de 1917 estuvo a cargo de carrancistas exclusivamente porque no podían ser electos diputados quienes *“hubieren ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista”*.<sup>1</sup> No obstante, también es cierto que el constitucionalismo no fue totalmente homogéneo, ya que es posible identificar —cuando menos— a dos grupos principales: los delegados cercanos a Carranza (moderados) que convalidaban su posición en el sentido de considerar que a través de las leyes reglamentarias, elaboradas posteriormente y no en la Constitución misma, se plantearían las soluciones a las demandas sociales. En tanto que el otro grupo, los obregonistas (radicales), pugnaron por la incorporación inmediata de estas soluciones dentro de la Constitución, argumentando que nada garantizaba que en el futuro el Congreso estuviera integrado por *“revolucionarios”*.

Así por ejemplo, Félix Palavicini, connotado diputado del Bloque Renovador de la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados y diputado del Congreso Constituyente de 1916-1917, señalaba que desde sus orígenes existía una división dentro del grupo constitucionalista y culpaba de ello a los partidarios de Álvaro Obregón; quienes se habían organizado para *“combatir a todos aquellos”* que mostraran una *“inquebrantable lealtad”* hacia el *“Primer Jefe”*.<sup>2</sup> En este punto, lo que parece indudable es que las desavenencias, posturas contrapuestas, debates y confrontaciones entre los diputados del Constituyente, ya prefiguraban la ruptura entre los constitucionalistas y que terminaría de manera trágica en mayo de 1920 con la muerte de Carranza.

Como antecedente, vale la pena señalar que la Soberana Convención Revolucionaria tuvo una mayor pluralidad en su representación que el del Constituyente de 1916-1917 y, aunque no todos los representantes de la sociedad política mexicana estuvieron presentes (ya que fueron excluidos los colaboradores o simpatizantes del usurpador Victoriano Huerta y de su golpe de febrero de 1913), sí estuvieron representadas las principales

<sup>1</sup> Véase artículo 4º del “Decreto para la integración del Congreso Constituyente”. Dirección electrónica: <http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/images/001.pdf>

<sup>2</sup> Palavicini, Félix. *Historia de la Constitución de 1917. Génesis, integración del Congreso. Debates completos. Texto íntegro original y reformas vigentes*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980, Tomo I, Pgs. 57-58.





fuerzas que contribuyeron al derrocamiento del régimen huertista. En este sentido, la Revolución en su conjunto, fue la base de legitimidad del nuevo régimen. Sin embargo, el movimiento armado de 1910 también se forjó a partir de grupos, ideologías y propuestas diferentes e incluso antagónicas al constitucionalismo. Tales movimientos y propuestas, por ejemplo, se reunieron alrededor del interés de que el poder no se volviera a concentrar en una sola persona; de que las reformas sociales tuvieran un sentido más radical y que se lograra una verdadera autonomía municipal como la base territorial de la democracia mexicana. Todos estos planteamientos tomaron forma y se materializaron en el marco de la Soberana Convención Revolucionaria.<sup>3</sup>

Desde un principio, la Convención tuvo como fondo la pugna Carranza-Villa. El primero siempre negó la soberanía de la Convención y el carácter de *depositaria del poder revolucionario*, contrariamente a lo que estimaban no pocos de sus propios subordinados. Por lo tanto, Carranza menospreció el valor de las decisiones tomadas por los convencionistas y subrayó el imperativo de mantener el orden al tiempo que se definía a sí mismo como un elemento indispensable para la Patria. Desconoció el nombramiento de Eulalio Gutiérrez como presidente provisional y confesó que temía aún más entregar el Poder Ejecutivo que a una asamblea: *“bien sabemos cuáles son los inconvenientes de que la jefatura de un ejército y el poder ejecutivo de una nación quedaran en manos de una asamblea, por ilustrada, idónea y capaz que se suponga. Como cuerpo deliberativo, la Junta de Aguascalientes sería tal vez deficiente y de ello ha dado pruebas; pero como cuerpo administrativo y ejecutivo, sería un instrumento de tiranía desastroso para el país. Como jefe del ejecutivo, como encargado del poder ejecutivo, como caudillo de una revolución que aún no termina, tengo muy serias responsabilidades ante la nación, y la historia jamás me permitiría la debilidad de haber entregado el poder ejecutivo en manos de una asamblea”*.<sup>4</sup> Es evidente que para Carranza el país no vivía un proceso de creación de nuevas instituciones, sino de anarquía o en el mejor de los casos una etapa *“preconstitucional”*; en la cual, si se dejaba el poder en manos de una asamblea se caería inevitablemente en la tiranía de la mayoría.

Carranza nunca aceptó de buena gana la participación popular directa en la formación y ejercicio del poder; estaba convencido de que la democracia podía ajustarse a otros

<sup>3</sup> La Convención duró poco menos de dos años, inicia el 4 de septiembre de 1914, fecha en que se expidió la convocatoria para la primera reunión en la ciudad de México y concluye el 16 de mayo de 1916, día en que en Jojutla se decide formalmente su disolución. La Convención jamás tuvo una sede permanente, ni contó siempre con la participación de todas las fuerzas revolucionarias; fue más bien un congreso itinerante que tocó las ciudades de México, Aguascalientes, San Luis Potosí, Cuernavaca y Toluca. Cabe destacar que durante el periodo que la Convención sesionó en Aguascalientes –del 10 de octubre al 13 de noviembre de 1914- fue cuando estuvo más pluralmente representada: una mayoría carrancista, una importante presencia villista y una representación reducida de los zapatistas.

<sup>4</sup> Vito Alesio Robles, *La Convención Revolucionaria de Aguascalientes*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1989, p. 337.





pueblos, a los pueblos avanzados, pero no a los latinoamericanos porque *“estos pueblos han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desbordarse, cometiendo toda clase de desmanes”*.<sup>5</sup> Como se advierte en estas líneas, para Carranza, en México la democracia era casi sinónimo de desorden y la ruptura con la Convención fue un paso lógico: siendo fiel a su ideología, lo esencial era el restablecimiento del orden que a su parecer estaba obstaculizado por la presencia de un numeroso grupo de fuerzas acaudilladas; a sus ojos, ninguna perspectiva era peor que el caos previsible derivado de un posible triunfo del Congreso reunido en Aguascalientes.

Debido al desconocimiento de la Convención por parte del Primer Jefe constitucionalista, se suscita a fines de noviembre de 1914 una alta defección de carrancistas; quedando así una mayoría villista, una representación informal de zapatistas y algunos grupos independientes (también llamados terceristas) representados por Eulalio Gutiérrez, Antonio I. Villareal y Lucio Blanco, entre otros personajes. Su objetivo central era obtener de la Convención un acuerdo político capaz de romper los grandes alineamientos –Villa, Zapata, Carranza- y establecer un nuevo frente conciliador que pusiera fin a la guerra civil.

El primero de enero de 1915, la Soberana Convención revolucionaria se trasladó a la ciudad de México donde quedó conformada por una mayoría villista y la representación zapatista ya estaba instalada formalmente. El gobierno convencionista intentó devolver la tranquilidad al país pero los sucesivos enfrentamientos internos demostraron lo contrario. Las discrepancias con Villa, que pretendía controlar la situación, motivaron que Eulalio Gutiérrez abandonara la ciudad de México, asumiendo el Poder Ejecutivo el entonces presidente de la Asamblea, Roque González Garza, y se consolidó una mayoría de fuerzas villistas y zapatistas. En este periodo de sesiones de la Convención se dieron debates muy ricos y trascendentales.

Posteriormente, concluida la lucha de facciones de la Revolución Mexicana al imponerse militarmente sobre el villismo y el zapatismo, el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza ya como corriente hegemónica de la Revolución Mexicana, pudo establecer su gobierno en la ciudad de México e iniciar la pacificación de todas las regiones del país y el establecimiento de un nuevo orden constitucional. De esta forma, con la Convocatoria del Congreso Constituyente que abrió Venustiano Carranza a través de un Decreto<sup>6</sup> el día 14 de septiembre de 1916, luego se celebró en

<sup>5</sup> Venustiano Carranza, *“Al abrir el Congreso Constituyente sus sesiones, el 1 de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro”*, en: *Los presidentes de México ante la nación*, Cámara de Diputados, México, 1966, pp. 108-109.

<sup>6</sup> *“Decreto que Convoca a un Congreso Constituyente. Dado en Palacio Nacional de México, a los catorce días del mes de septiembre de mil novecientos dieciséis”*. Dirección electrónica: <http://www.constitucion1917.gob.mx/work/models/Constitucion1917/Resource/251/1/ima->





la ciudad de Querétaro entre diciembre de 1916 y enero de 1917 dicho Congreso, donde sus diputados integrantes se reunieron para cimentar las bases jurídicas de un nuevo Estado; con lo cual, inició la etapa constructiva de la Revolución. Como primer paso se promulgó la Constitución de 1917, de la cual emanó el sistema político posrevolucionario que duró más de setenta años bajo la forma de un régimen presidencialista; en contraste con la propuesta de tinte parlamentario de Madero y de la misma Soberana Convención Revolucionaria. Como señala José Fernández Santillán: *“si la ideología de Madero se había movido en la dicotomía opresión-libertad para superar el dominio dictatorial de Porfirio Díaz y formar un sistema parlamentario que permitiese la participación ciudadana en el poder; la ideología de Carranza se movía en la dicotomía anarquía-orden porque se deseaba superar la ‘lucha de facciones’ y establecer el sistema presidencialista que garantizase el orden”*.<sup>7</sup>

### CONFORMACIÓN DEL CONGRESO CONSTITUYENTE.-

A partir de esta Convocatoria, se organizaron elecciones en la mayor parte de la República, habiéndose determinado 244 distritos electorales, de los cuales -según Ferrer- en 28 no pudieron llevarse a cabo por diversas causas. Además, vale la pena considerar que el país atravesaba por un periodo de convulsión y caos en ciertas regiones a causa de la lucha armada en la que los ejércitos de Carranza y Obregón vencieron a Villa y Zapata, a lo que se suma el breve periodo que duraron las campañas electorales, ya que éstas iniciaron el 19 de septiembre y concluyeron el mismo día de la elección: el 22 de octubre de 1916. Ante la baja participación electoral para elegir a los diputados del Congreso Constituyente, el historiador británico Alan Knight afirma que éste no representaba una *“prueba concluyente de victoria, paz y estabilidad”*, sino que constituyó *“un medio para dar legitimidad”* al régimen constitucionalista.<sup>8</sup>

Cabe mencionar que para postular a los candidatos diputados constituyentes se formaron diversas organizaciones políticas, entre las que podemos destacar: Partido Liberal Constitucionalista, el Partido Constitucional Fronterizo, el Partido Liberal Nacionalista y los Partidos Liberales Revolucionarios Coaligados, Democrático, Nacionalista Democrático, Liberal Obrero y Liberal Puro, entre otras. La jornada electoral se llevó a cabo el 22 de octubre de 1916 en relativa calma y no pudieron llevarse a cabo elecciones en sólo en 28 distritos: *“Distrito Sur de Baja California; 3º y 4º de Chiapas; 1º, 3º a 6º de Chihuahua; 3º a 5º, 7º y 8º de Guerrero; 4º y 6º de Hidalgo; 6º y 7º de México; 5º a*

[ges/001.pdf](#) [consultada 09/11/2017]

<sup>7</sup> Fernández Santillán, José. *Liberalismo democrático. Modelo para armar un país*, Editorial Océano, México, 1997, p. 33.

<sup>8</sup> Knight, Alan. *La Revolución mexicana. Del porfiriato al nuevo régimen constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, pp. 1263.





*8°, 10° y 13 de Oaxaca; 4° de Querétaro; 8° y 9° de San Luis Potosí; 1° de Veracruz, y 4° de Zacatecas” (Ferrer, 1957, p. 43).*

Cuatro días después de la elección, el día 26 de octubre, los presidentes de las casillas electorales de todos los distritos del país se reunieron para realizar el conteo de los votos. Así mismo, de las juntas distritales se conformó una mesa directiva para realizar los cómputos finales de los sufragios y emitir las credenciales de los presuntos diputados. De todos los partidos contendientes, sólo el Partido Constitucionalista Fronterizo pudo nombrar representantes en todas las casillas electorales. Por otra parte, vale la pena señalar que *“desde el inicio de la vida independiente de México, hasta 1946, por lo menos, la legislación electoral nunca contempló la formación de un organismo externo calificador de los procesos comiciales. En el caso del Poder Legislativo, eran las propias cámaras las que deliberaban sobre estos asuntos en largas sesiones”*.<sup>9</sup>

En estas elecciones legislativas fueron electos 212 propietarios y 204 suplentes correspondientes, mientras que los diputados que finalmente participaron en el Congreso fueron 190 propietarios así como 28 suplentes.<sup>10</sup> Al respecto, existen diferentes conteos respecto del número de diputados que efectivamente participaron en el Congreso Constituyente a partir del 1 de diciembre de 1916 ya sea asistiendo, hablando o votando; por ejemplo, el propio Ferrer señala que fueron 217, Takanikos afirma que fueron 218 (1989, p. 218), Bojorquez (1938, pp. 735-744) y Garrido del Toral (2015, p. 80) señalan que fueron 219.3 La Convocatoria se fue difundiendo por todo el país y diferentes grupos políticos se fueron organizando, los antiguos partidos se reorganizaron y numerosos nuevos partidos surgieron para participar. En los espacios de la prensa afín al Primer Jefe se hacía propaganda a favor del Constituyente, y se daban a conocer los requisitos para ser Diputado Constituyente.<sup>11</sup>

Por decreto del 27 de octubre de 1916, se estableció la obligación de remitir los paquetes electorales a la Secretaría de Gobernación, que los haría llegar a las juntas preparatorias del Congreso, así como las credenciales de los presuntos diputados para que dos comisiones examinaran la legitimidad del nombramiento de todos los miembros de la Cámara.<sup>12</sup> De tal modo que con fundamento en el artículo sexto de la Convocatoria, la discusión de credenciales se llevó a cabo durante dos momentos, previamente a los trabajos del

9 Sánchez Aguilar, Juan Bernardino. “La Integración del Congreso Constituyente de 1917”, en: *Revista Historia Mexicana*, Volumen LXVI, Número 3 (263) enero-marzo 2017, México, p. 1274.

10 Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Los Constituyentes del 17, “II. Congreso Constituyente de 1916-1917”*, Fondo de Cultura Económica. Dirección electrónica: <http://constituyentes.fondodeculturaeconomica.com/congreso.html> [consultada 12/10/2017]

11 Véase: *Diario El Universal*, 13 de octubre de 1916, p. 1.

12 Cabe señalar que las credenciales eran el documento expedido por los presidentes y secretarios de cada colegio electoral, quienes tras los comicios federales señalaban el nombre del diputado electo, su número de votos y el distrito electoral por el que había competido.





Congreso mediante las mencionadas juntas preparatorias y durante el mismo Congreso por un colegio electoral. El día 20 de noviembre no se pudo llevar a cabo la primera junta preparatoria por falta de quórum;<sup>13</sup> razón por la cual, las juntas preparatorias tuvieron que iniciar al día siguiente. Antonio Aguilar presidió la junta, la cual fue interrumpida por miembros del Partido Liberal de Querétaro, en supuesta representación del pueblo queretano. Después de varios discursos, se integró la mesa directiva de las juntas preparatorias y se designó a Manuel Amaya como presidente.

Las dos comisiones que llevaron a cabo los trabajos de las juntas fueron: la primera que estaba integrada por Del Castillo, Cervera, Múgica, Navarro, Castaños, Rivera Cabrera, Hidalgo, Manzano, Pastrana, Meade, Ancona, Moreno, Ordorica, Espeleta y Cravioto, y la segunda por Castañeda y Castañeda, José María Rodríguez, Ernesto Perusquia, Baca-Calderón y Esquerro. Dichas comisiones actuaron durante 11 juntas preparatorias hasta el 30 del mismo mes, y aprobaron un total de 182 credenciales iniciales.

Por otra parte, *“se realizaron diez sesiones de Colegio Electoral, que se efectuaron en los días 2, 5, 6, 11, 15 y 26 de diciembre, y 17 y 25 de enero —la última, seis días antes de que el Congreso clausurara sus labores—, por lo cual se acordó ya no aprobar más credenciales, puesto que aquellos diputados nada más irían a firmar la nueva Constitución sin haberse tomado el trabajo de discutirla, y no debían tener ese honor”*.<sup>14</sup> Ferrer expone que las razones principales para objetar muchas credenciales fueron las siguientes:

- *Por haber sido miembros de la XXVI Legislatura y haber aceptado la renuncia de Madero y Pino Suárez.*
- *Por haber pertenecido al Bloque renovador y continuar concurriendo a las sesiones de la Cámara de Diputados bajo la usurpación huertista, sin incorporarse a la Revolución constitucionalista.*
- *Por haber servido al usurpador Huerta.*
- *Por haber servido a gobiernos estatales que hubiesen reconocido a Huerta.*
- *Por haber servido a la Convención o a Villa.*
- *Por haber sido enemigos de la Revolución.*
- *Por tener mando de fuerzas durante el proceso electoral.*
- *Por ocupar cargos públicos.*
- *Por irregularidades en el proceso electoral.*
- *Por haber nacido fuera del país”*.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ferrer Mendiola, Gabriel. *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, Secretaría de Educación Pública - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, México, 2014, Pgs. 45-46.

<sup>14</sup> *Ibidem.*, Ferrer Mendiola, Gabriel. *Historia del Congreso...* p. 49.

<sup>15</sup> *Ibidem.*, Ferrer Mendiola, Gabriel. *Historia del Congreso...* Pgs 50-52.





Ignacio Marván advierte que en la capital queretana “*hubo mayor polarización a la hora de calificar los méritos revolucionarios de algunos diputados, que la que se dio a la hora de resolver las diferencias político-ideológicas [...] de los artículos de la nueva constitución*”.<sup>16</sup> Sin embargo, no en todos los casos ni para todas las personas operaron a rajatabla los mismos criterios, sobre todo por la defensa que Carranza hizo en el caso de los llamados “*Renovadores*”. Cabe resaltar que la lucha de facciones comenzó desde las juntas preparatorias, entre los radicales o “*jacobinos*” (en su mayoría partidarios políticos de Obregón) y los partidarios de Carranza. Por otra parte, como se señaló anteriormente, varios diputados fueron integrantes de la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados entre septiembre de 1912 y octubre de 1913. Muchas de las crónicas mencionan el rechazo hacia esos representantes como la mayor de las disputas acaecidas en la discusión de las credenciales constituyentes. Así pues, en este contexto, el grupo “*jacobino*” vio la oportunidad de impugnar las credenciales del mencionado grupo Renovador argumentado que sus integrantes habían aceptado la renuncia de Francisco I. Madero durante el golpe huertista. Sin embargo, el propio Primer Jefe constitucionalista envió un telegrama a la asamblea para que aceptaran a todos los presuntos diputados que hubieran formado parte del Bloque Liberal Renovador durante las sesiones de 1913. Finalmente, a pesar de diversos debates y acusaciones, estos diputados permanecieron en el Congreso.

La tarde del 30 de noviembre se eligió la mesa directiva del Congreso, y se designó como su presidente a Luis Manuel Rojas; como vicepresidentes a Cándido Aguilar y Salvador González Torres; como secretarios a Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos, y finalmente como prosecretarios a Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez. Una vez que los miembros de la mesa y el resto de los Constituyentes protestaron su cargo, el presidente Rojas declaró la instalación del Congreso, a lo que siguieron sendos discursos de Cravioto, Múgica, Frías, Alonso Romero, Alfonso Herrera, Cándido Aguilar, Manuel Herrera, Nafarrete, Andrade, Dávalos y De la Barrera. Finalmente, se nombró una comisión para informar a Carranza la instalación del Constituyente, así como otra para su recepción el día primero.<sup>17</sup>

Como fruto de las elecciones a Diputados Constituyentes, así como de las restricciones impuestas para su elegibilidad, tradicionalmente se han clasificado en un primer grupo denominado los jacobinos, radicales o izquierdistas, quienes en su mayoría eran partidarios de Álvaro Obregón y con posturas en ocasiones extremas sobre todo en temas laborales, agrarios y de laicismo. En un segundo grupo se encontraban los cercanos a Carranza que se han clasificados como renovadores -los que pertenecieron a la LXVI Legislatura-, así como los moderados, también en su mayoría simpatizantes del Primer Jefe. Y finalmente los menos, llamados equilibristas, cuya filiación fue independiente y, quienes según

<sup>16</sup> Marván Laborde, Ignacio “¿Cómo votaron los constituyentes de 1916-1917?”, en: *Revista Política y Gobierno*, Volumen XIV, Número 2 (segundo semestre 2007), Pgs. 315-316.

<sup>17</sup> Op. Cit., Ferrer Mendiola, Gabriel. *Historia del Congreso...* p. 49.





Huerta Cuevas (2014, pp. 3-4), permitieron en diversas ocasiones acercamientos entre ambos bandos predominantes.

Huerta Cuevas refiere que el primer grupo estaba integrado por 64 jacobinos, los renovadores eran 22, los moderados 65 y, finalmente, había un total de 67 equilibristas. Desde luego, esta interpretación puede estar sujeta a revisión. No obstante, lo realmente importante radica en el hecho de que el grupo constitucionalista y, en particular, los Diputados que integraron el Congreso Constituyente de 1916-1917 no fue un grupo homogéneo ideológica ni programáticamente, aunque sí se pueden identificar ciertos bloques o grupos que se manifestaron en un sentido particular respecto a la orientación social de la Carta Magna.

### *ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA Y PROGRAMÁTICA DEL CONSTITUYENTE.-*

**A**l instalarse el Congreso Constituyente el 1° de diciembre de 1916 en el Teatro Iturbide de la ciudad de Querétaro, en el acto de inauguración, Venustiano Carranza presentó a los congresistas un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. En general, los diputados constituyentes, pero sobre todo quienes formaban parte del grupo más radical, se llevaron una gran sorpresa cuando se percataron que en el proyecto de Carranza no aparecía artículo alguno sobre garantías concretas a los trabajadores; mientras que el artículo tercero, referente a la educación, mantenía la idea limitada de laicismo que había permitido al régimen porfirista hacer concesiones al clero en este campo. En este sentido, diversos especialistas en el tema *“han señalado la mentalidad reaccionaria de Carranza y han advertido, al mismo tiempo, que el proyecto que presentó carecía de los capítulos que con posterioridad le dieron prestigio a la Carta de Querétaro. Pues esta siguió como se sabe con los lineamientos generales de la Constitución de 1857 [...] En realidad, el proyecto de Carranza muy poco aportaba en favor de la clase trabajadora, salvo una adición al Artículo 5°, referente al contrato de trabajo por un periodo no mayor de un año”*.<sup>18</sup> Según Carranza, *“el derecho social no debía formar parte de la ley suprema, sino de los ordenamientos reglamentarios”*.<sup>23</sup>

La reacción del grupo radical era explicable ya que consideraban que no sólo debería respetarse el espíritu liberal de la Constitución de 1857, sino que por sentido histórico era necesario darle carácter constitucional a las demandas sociales por las que había luchado el pueblo en la Revolución. La intención de los grupos revolucionarios era establecer una legislación social impresa en la Constitución, que estuviera integrada por un conjunto de disposiciones jurídicas sobre la propiedad de la tierra, el trabajo y la educación, tendientes en lo fundamental a proteger a los económicamente débiles y marginados:

<sup>18</sup> Lastra Lastra, Jose Manuel. “La libertad de trabajar en la Constitución”, en Revista Quórum, 2a. Época, Año VI, Número 50, febrero de 1997, p. 18.





*“Esta Revolución con la que nos encontramos comprometidos no es solamente por objetivos políticos, como todos sabemos y como lo percibimos los ciudadanos del país; también envuelve hondas necesidades sociales; esta Revolución hecha para regenerar a la gente, para eliminar la necesidad y redimir la raza indígena, ha sido recibida como bendición del cielo por todos aquellos que sufren la pena de no tener lo suficiente para vivir como seres humanos y que deben sufrir miserias a causa de la explotación por parte de los capitalistas”.<sup>19</sup>*

En este contexto, el Congreso Constituyente quedó listo para ser el escenario de ricos debates y no pocas confrontaciones entre dos grupos bien definidos: el de los liberales o liberales moderados, casi todos ex-diputados maderistas y profesionistas *“con vieja práctica parlamentaria, duchos en las maniobras legalistas y en la polémica, habilísimos contendientes y magníficos oradores”*,<sup>20</sup> y el grupo de radicales o revolucionarios, que estaba formado por *“hombres del campo y del taller, hijos del pueblo, que habían vivido la dura batalla del pan contra un capitalismo voraz apoyado abiertamente por el gobierno y el clero”*.<sup>21</sup> Las batallas verbales que se dieron entre los integrantes del Congreso fueron acaloradas e intensas y, a final de cuentas, estas expresiones representaron la manifestación de un enfrentamiento ideológico más profundo. La cuestión de fondo radicaba en que frente a la tradición liberal dominante en la clase política mexicana en el Constituyente de 1917 (continuación de la decimonónica) irrumpieron tendencias radicales influidas por el magonismo,<sup>22</sup> el zapatismo y el villismo, orientadas a incluir en el mismo texto constitucional un nuevo tipo de sujeto jurídico: figuras jurídicas colectivas como sindicatos, ejidos y el Municipio Libre.

De entrada, para la tradición jurídica liberal de fuerte impronta decimonónica, tal pretensión resultaba aberrante pero, a final de cuentas, esta vertiente sucumbió ante el impulso social de la revolución; de ahí que en la Constitución de 1917 se incluyeran figuras jurídicas facultadas para tutelar los derechos colectivos. Entonces, *“el derecho social se transformó de simple protector de los derechos de los más desposeídos, en*

<sup>19</sup> Fragmento contenido en el *“Diario de los debates del Congreso Constituyente, t. I, México, D.F., 1917, p. 9; citado por E. V. Niemeyer Jr. En La Convención Constitucional Mexicana de 1916-1917: La constitucionalización de una ideología revolucionaria, tesis de maestría inédita, Universidad de Texas, Austin, 1951, p. 49.*

<sup>20</sup> Liszt, Arzubide, Germán. Citado en: Zea, Leopoldo. *Del Liberalismo a la Revolución en la Educación Mexicana, SEP/IFCM, México, 1963, p. 200.*

<sup>21</sup> Idem. Liszt, Arzubide... p. 200.

<sup>22</sup> Algunos autores destacan la importancia la impronta ideológica y programática en materia social del movimiento magonista en la Constitución de 1917, tal es el caso de Armando Bartra, quien advierte que *“el programa del Partido Liberal de 1906 fue la plataforma de reivindicaciones que formuló el contenido social del proceso revolucionario de 1910-17 e inspiró los principios fundamentales de la Constitución de 1917”*, en: Flores Magón, Ricardo (et. al.) *Compilación, Regeneración 1900-1918, Ediciones Era-SEP, México, 1987, p. 13.*





*un derecho tutor pero también reivindicador de los segmentos más vulnerables de la nación desde el punto de vista económico, y todo por atreverse a incorporar en una Constitución, por primera vez en el mundo, las llamadas garantías sociales”.*<sup>23</sup>

De esta forma, en el Capítulo I, De las “*Garantías Individuales*”, incluyó en el artículo 3° el derecho social que corresponde a todos los mexicanos para recibir educación gratuita. De este modo, la Constitución de 1917 quedó marcada, tanto en su parte dogmática (artículos 3° y 27°), como en la orgánica (artículos 115° y 123°), por una nueva modalidad jurídica: el derecho social fundado en figuras jurídicas colectivas. Ciertamente, la inclusión de este derecho fue fruto de una intensa práctica parlamentaria que no sólo fue originado por el propio accionar en el Constituyente, sino por el impulso social de la lucha armada que le costó a México casi un millón de muertos: “*fue creación natural, genuina y propia del mexicano, del hombre que venía de ofrendar su vida en el combate de la Revolución*”, tal como afirmaba el destacado jurista Mario de la Cueva y de la Rosa.<sup>24</sup> En este sentido, es indudable que cualquier estudio que se realice en torno al Constituyente de Querétaro debe considerar una multiplicidad de elementos y factores a partir del análisis del discurso; del estudio de las normas que rigen a las instituciones, del espectro ideológico y de la observación de la compleja red de las relaciones sociales y de parentesco que existían durante el régimen porfirista, así como las nuevas que surgieron con el movimiento armado de 1910.

Bajo esta perspectiva, es posible identificar las resonancias del Plan de San Luis Missouri de 1906 y otras proclamas y manifiestos magonistas, cuyo texto expresa la preocupación social y las demandas educativas. En materia agraria, el artículo 27, también colocado en el Capítulo I, De las “*Garantías Individuales*”, expresa en su contenido el reconocimiento de las exigencias de los zapatistas de Morelos; mismas que fueron resumidas en la consigna “*Tierra y Libertad*”, además de las propias demandas magonistas evocando la comunidad indígena que también fueron incorporadas, dado que en este artículo constitucional quedaron tutelados los derechos agrarios de los campesinos mediante las figuras del ejido y la comunidad campesina.

En materia laboral, debido a las difíciles condiciones de trabajo que los obreros mexicanos padecían, agravadas por las formas de discriminación sufridas en su propio país a manos de las compañías extranjeras; las proclamas y programas revolucionarios demandaron el derecho de asociación laboral, es decir, sindicatos, jornada laboral máxima y derecho de huelga; exigencias que se materializaron en el artículo 123. De esta forma, el Constituyente de 1917 dio cabida a una figura de derecho colectivo, el sindicato, elevando a rango constitucional el derecho de huelga; se estableció para los trabajadores el derecho al trabajo, a la estabilidad del mismo, al salario remunerador, a las condiciones de trabajo y de vida (que incluyen la vivienda) que aseguren la salud, la educación, el bienestar del trabajador y su familia.

<sup>23</sup> Garrido del Toral, Andrés. “El Congreso Constituyente de 1916-1917”, en: *Teatro de la República, Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. Colección La Constitución nos une, México, 2016, p. 66.*

<sup>24</sup> Cueva, Mario de la. *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, Ed. Porrúa, México 1972, p. 45.





Vale la pena destacar que de los movimientos influyentes que inspiraron la perspectiva enmarcada en las propuestas sociales de la Revolución, entre ellos el movimiento magonista; que ocupa un lugar muy destacado por la serie de reivindicaciones y postulados que manejaron desde principios del siglo XX. Movimiento que antes y después del Plan de San Luis Missouri luchó por la educación gratuita, por el derecho de huelga y de asociación sindical; sin olvidar su particular versión del municipio fundado en la comunidad mítica y solidaria.<sup>25</sup> Precisamente, un punto esencial que se desprende de los debates de la Asamblea Constituyente de Querétaro estriba en que ahí podemos ubicar la reivindicación del Municipio Libre como una expresión más de las tendencias relacionadas con movimientos democratizadores que -desde inicios del siglo XX- se manifestaron de modos distintos y desde diferentes perspectivas políticas sobre la idea de que la soberanía radica fundamentalmente en el primer nivel de gobierno: el Municipio. El desarrollo de dicha tesis quedó inscrito en el artículo 115 constitucional, que así sea de modo inacabado, logró incluir buena parte de las demandas expresadas en los programas de quienes lucharon por las libertades municipales frente la dictadura porfiriana.

A final de cuentas, en la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 quedaron plasmadas las principales demandas sociales, económicas y políticas de la Revolución, ubicando a México como un país pionero en el concierto de las naciones en materia de *constitucionalización* de las garantías sociales, dirigidas a equilibrar las asimetrías socioeconómicas imperantes durante el régimen de Porfirio Díaz. Así mismo, estableció un nuevo orden que asumió como su principal función cumplir con el programa político-social de la Revolución y ser el eje articulador del desarrollo de la nación mexicana en el siglo XX. Sin embargo, a nivel político, el régimen emanado de la Constitución de 1917 representó un giro hacia un Poder Ejecutivo fuerte y a un sistema político con ciertos rasgos autoritarios en la forma de organizar el Estado.<sup>26</sup> El historiador Jean Meyer

.....  
*25 A su vez, el zapatismo reivindicó los viejos derechos agrarios coloniales y la vitalidad de los pueblos amparados en las propuestas municipalistas, cuidadosamente planteadas y contenidas en el Plan de Ayala (1911), Plan de Santa Rosa (2 de febrero de 1912), Ley General sobre Libertades Municipales (15 de septiembre de 1916) y Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos (20 de abril de 1917.). Conviene recordar que desde principios de siglo surgieron distintos programas municipalistas, además de los ya señalados tenemos: el Plan del Zapote, Guerrero (1901); Plan del Partido Democrático, ciudad de México (1909); Plan de Dzelkop, Valladolid, Yuc. (mayo 1910); Plan de San Luis Potosí (octubre 1910); Plan de Bernardo Reyes (1911); Plan de la Empacadora, Chihuahua, Chih. (1912); Plan de Guadalupe, Hacienda de Guadalupe, Coah. (1913). Esta demanda democratizadora manifestaba el descontento ante el centralismo gubernamental porfiriano que -desde marzo de 1903- mediante la Ley Orgánica para el D.F., restringió la facultad de elección ciudadana del Gobernador del D.F., en su lugar, el Presidente de la República nombraría un Prefecto Político.*

*26 A nivel formal, en materia política se ratificaron los tres poderes: el Ejecutivo, obedeciendo al sistema presidencialista que proponía Venustiano Carranza (se suprimió la Vicepresidencia, a fin de fortalecer la figura del Presidente y se consolidó el principio de la no reelección); el Legislativo, depositado en el Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y Senadores); y el Judicial, el cual haría cumplir las leyes a través de Tribunales y Juzgados, así como a mediar entre los otros dos poderes.*





afirma que a partir de la Carta Magna de 1917, *“Carranza obtuvo satisfacción: el poder presidencial salió de ahí considerablemente reforzado; todo lo demás, sufragio efectivo, no reelección, federalismo, libertad municipal, era literatura puesto que dependía antes que nada de un ejecutivo que tenía la iniciativa de las leyes y que no era responsable ante las dos asambleas legislativas”*.<sup>27</sup>

Desde los inicios del régimen posrevolucionario, la legitimidad democrática (el ideal maderista) derivada de la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones, fue suplantada por la capacidad del nuevo régimen para atender -aunque con ciertos límites- las demandas sociales y materiales de amplios sectores de la población. Así pues, el Estado adquirió una función tutelar cuyo propósito era el de nivelar la desigualdad económica y social para hacer efectiva la igualdad política. Este avance jurídico, que para los trabajadores resultó muy significativo, constituyó motivo de inconformidad y desconfianza para los sectores empresariales, tanto mexicanos como extranjeros. Bajo esta perspectiva, las piezas claves de la política social fueron el empleo y el salario; en torno a ellos, se creó una red de instituciones originalmente diseñadas para hacer efectiva la seguridad social de los trabajadores asalariados. En forma paralela, posteriormente, se crearon instituciones para atender a los no asalariados sobre todo en el área de la salud y ante la creciente demanda se pretendió *“universalizar”* los servicios de la seguridad social. De esta forma, resulta evidente la huella profunda que los artículos 3º, 27º, 123º y 130º constitucionales, principalmente, marcaron para la política social de los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana.

Sin embargo, el nuevo Estado no logró dismantelar las estructuras autoritarias prevalecientes: *“la Constitución, contradictoria y manipulable... dejaba a los futuros gobernantes una gran libertad de maniobra y reforzaba el centralismo, la autoridad del ejecutivo y el estatismo en todos los terrenos”*.<sup>28</sup> De la Constitución de 1917 emanó el sistema político posrevolucionario que duró más de setenta años bajo la forma de un régimen presidencialista; en contraste con la propuesta de tinte parlamentario de Madero y de la misma Soberana Convención Revolucionaria. Como señala José Fernández Santillán: *“si la ideología de Madero se había movido en la dicotomía opresión-libertad para superar el dominio dictatorial de Porfirio Díaz y formar un sistema parlamentario que permitiese la participación ciudadana en el poder; la ideología de Carranza se movía en la dicotomía anarquía-orden porque se deseaba superar la ‘lucha de facciones’ y establecer el sistema presidencialista que garantizase el orden”*.<sup>29</sup>

François Xavier Guerra señala que *“la democracia se consigna en la Constitución y sin embargo es un proyecto por cumplirse. Pese a que en la Constitución hay también*

27 Meyer, Jean. *La Revolución Mexicana*, Tusquets Editores, México, 2009, p. 71.

28 *Ibíd.* Meyer, Jean... p. 72.

29 Fernández Santillán, José. *Liberalismo democrático. Modelo para armar un país*, Editorial Océano, México, 1997, p. 33.





*un capítulo muy importante que es la otra gran vertiente de la revolución, el capítulo social; sin embargo, el gran problema de todas las revoluciones es cómo encontrar un punto de encuentro entre los anhelos de democracia y de libertad y las justificaciones de orden social que a final de cuentas son el impulso que lleva a los pueblos a cambiar instituciones, partidos, Estados. Ese es también el gran tema de México*”.<sup>30</sup> Por su parte, Alan Knight señala que la Constitución de 1917 fue concebida “*sin participación popular directa*” y elaborada “*con prisa y en un caos*”; para él los constituyentes no tuvieron “*el tiempo que sus predecesores de 1824 y 1857*”, porque en aquellas etapas les tomó “*casi un año preparar la Constitución*”.<sup>31</sup>

Así mismo, el Estado emergente y sus instituciones se identificaron como herederos directos y depositarios únicos de la legitimidad revolucionaria; con el partido oficial (Partido de Estado PNR-PRM-PRI) jugando el papel de Iglesia Revolucionaria y, a partir de Lázaro Cárdenas, con el presidente como el sumo sacerdote. Bajo este escenario, la oposición política jugó un papel prácticamente testimonial: “*el partido oficial convivió con partidos opositores legalmente registrados, con derecho a competir formalmente en los comicios, a ocupar cargos de elección popular, pero que no ejercieron una influencia decisiva sobre el proceso gubernamental e institucionalmente no tuvieron oportunidad real de acceder al poder presidencial*”,<sup>32</sup> tal como advierte el politólogo José Antonio Crespo.

Por último, en otra vertiente, la Carta Magna de 1917 refrendó el concepto del “*pacto federal*” pero con el transcurso del tiempo, en la práctica generó un régimen centralista en lo político y financiero/presupuestal, aunque federalista en otros ámbitos institucionales. Esta combinación de centralismo y federalismo en la mecánica política-institucional de México durante los gobiernos posrevolucionarios a partir de Lázaro Cárdenas, funcionó gracias a lo que el ex-presidente José López Portillo denominó como las facultades *Meta constitucionales*<sup>33</sup> del Presidente de la República, las cuales le permitieron al Ejecutivo federal ser el vértice del sistema y régimen político mexicano.

30 Sánchez Rebolledo, Adolfo, “La herencia de la Revolución Mexicana: Una entrevista con François-Xavier Guerra”, *Revista Nexos*, 1 de febrero de 1993. Edición electrónica: <http://www.nexos.com.mx/?p=6695> [consultada 10/11/2017]

31 Op. Cit., Knight, Alan. *La Revolución mexicana...* pp. 1261-1262.

32 Crespo, José Antonio. “México 2000: la elección de la alternancia”, *Revista Estudios. Instituto Tecnológico Autónomo de México*, Número 62, Otoño - Invierno 2000, p. 37.

33 Las “*facultades metaconstitucionales*” o “*extraconstitucionales*” (como las llamaba Jorge Carpizo), en resumidas cuentas, significan que el Presidente de la República las ejerce de hecho, más no de derecho. A nivel general, las más importantes son las siguientes: a) la jefatura real del partido oficial (PRI); b) la designación de su sucesor, y c) la designación y remoción de los gobernadores. Aunque existen diversas clasificaciones y tipologías sobre este tema, véase: Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1983, p. 23-26.





*Constituyentes Zacatecanos / 1917  
junio de 2021*

