

EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA  
Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE MEXICANO:  
ENTRE LA REFORMA  
Y LA REVOLUCIÓN: 1913-1916

Jaime HERNÁNDEZ DÍAZ\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma constitucional, algunos aspectos teóricos.* III. *El movimiento constitucionalista mexicano 1913-1916: entre la reforma y la revolución.* IV. *La revolución constitucional.* V. *Reflexión final.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Una recurrencia sistemática de la vida política mexicana durante el siglo XIX, fue acompañar a todo movimiento político de una propuesta de Constitución o de respeto a la misma, además en nuestro país, todas las Constituciones que han tenido una vigencia significativa han derivado de congresos constituyentes resultado de una revolución, 1824, 1857, y 1917 no fue la excepción. En nuestro país, la relación revolución-Constitución es pues una constante y, sin embargo, escasos trabajos se han dedicado a reflexionar desde la óptica de lo jurídico esta tendencia de la vida política constitucional mexicana.

En el marco de este Congreso, dedico mi reflexión en torno a este tema, con la variante de que en el caso que nos ocupa del movimiento constitucionalista de 1913-1916, este proceso se caracteriza por el tránsito entre un proyecto de carácter reformista y una revolución en el sentido más amplio del concepto. Se articula pues entre 1913-1916 la reforma a la Constitución con una nueva Constitución en medio de una revolución.

---

\* Profesor-investigador en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y en la Facultad de Historia de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

## II. LA REFORMA CONSTITUCIONAL, ALGUNOS ASPECTOS TEÓRICOS

En los inicios del movimiento constitucional acompañó la idea de que los constituyentes elaboraban un texto jurídico para una larga vida, prácticamente perene, y se pensaba que los documentos constitucionales no deberían sufrir alteraciones o modificaciones sustanciales; por ello, desde el campo de la teoría constitucional se pensaba que el texto o ley fundamental ideal sería aquél en el que todo desarrollo futuro de la comunidad en los diversos aspectos políticos, económicos o culturales, pudieran ser previstos, y en consecuencia no sería necesaria una modificación de estas normas jurídicas.<sup>1</sup>

Por lo anterior, se pensaba que el poder constituyente expresaba su voluntad a través del texto constitucional, de manera fija, afirma en ese sentido Gustavo Zagrebelsky:

...el poder constituyente es fijación, es absolutización de valores políticos, es puro deber ser, es comienzo *ex novo*, es elisión del pasado y reducción de todo futuro al presente, es inicialmente aceleración histórica inesperada y sucesivamente detención del movimiento, es expresión de un solo proyecto político, individualización e incondicionado y por ello soberano, es predeterminación de los problemas y planificación de las soluciones.<sup>2</sup>

Esta idea de “fijar la materia constitucional” con la intención de impedir que se sujetara a las acciones corrosivas del tiempo era una idea que en general se compartía por los ilustrados de fines del siglo XVIII y aunque tomará diversas direcciones los revolucionarios de la época asociaban este pensamiento a “los principios inmortales” que hacían sustraer la Constitución a la necesidad histórica, que a su vez los convertían en principios de carácter universal, transformando en la práctica la historia constitucional de un país en una simple historia de las Constituciones.<sup>3</sup>

En la elaboración de las primeras Constituciones modernas se pensó en la posibilidad de prohibir cualquier modificación a las mismas, porque se entendía que cualquier cambio representaba una modificación a la voluntad constituyente, y el poder constituyente actúa al elaborar una Constitución con la convicción de redactar un texto jurídico que esté acorde o en consonancia con la naturaleza, y por consecuencia busca la eternidad de su obra y tiende a dejar plasmada la absoluta fijeza constitucional, como

<sup>1</sup> Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1979, pp. 163 y 164.

<sup>2</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *Historia y Constitución*, Madrid, Trotta, 2005, pp. 36 y 37.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 33-35.

lo aprecia Zagrebelsky, “como en todo lo que es manifestación de un espíritu puramente abstracto, en la constitución así concebida no puede haber cambio. Por el contrario, el cambio es visto como un atentado a la propia constitución y la pura y simple propuesta de cambiar puede constituir por sí sola un delito capital”.<sup>4</sup>

Esta idea de contar con una Constitución aprobada para todo tiempo y resistente al cambio se localiza, de acuerdo con Zagrebelsky, en el pensamiento iusnaturalista de la Constitución escrita, en el que se aprecian dos condiciones: una de tipo objetivo que aprecia a la Constitución como un acto de reconocimiento o una declaración, y otra que considera a la Constitución como un acto de imposición.<sup>5</sup>

A pesar de esa aspiración de prever situaciones futuras completas en una Constitución, esta se encuentra sujeta a una política cambiante, ya que en realidad las instituciones reflejan el estado de cosas que existen en el momento de su nacimiento y no pueden prever el futuro; es probable que si se encuentra inteligentemente redactada puede intentar tener en cuenta situaciones futuras por medio de apartados cuidadosamente redactados, con el riesgo de incorporar formulaciones muy elásticas que pondrían en peligro la seguridad jurídica.<sup>6</sup>

En la medida que evolucionó la experiencia y la teoría constitucional, se entendió mejor el papel de la Constitución en la sociedad y el significado de sus cambios. Así se llegó a comprender que toda Constitución es producto de un momento histórico determinado y en ella se refleja el equilibrio alcanzado, así sea temporalmente, por las fuerzas sociales que participan en su elaboración; Karl Loewenstein sostiene que los actores que participan en la creación constitucional se esfuerzan en alcanzar el equilibrio reconocido por todos, con la idea de buscar un máximo acercamiento entre la Constitución real y legal, siguiendo el análisis formulado por Lasalle desde 1862, al considerar que la esencia de la Constitución muestra una concordancia entre la estructura social y legal.<sup>7</sup>

En el pensamiento iusnaturalista e ilustrado del siglo XVIII, atendiendo a la naturalidad de la Constitución, se localiza una idea favorable al necesario cambio de las leyes y la Constitución. Uno de los mejores exponentes de este pensamiento fue sin duda alguna Thomas Jefferson, autor que consideraba que las leyes y la Constitución deberían ser mantenidas con vida sólo

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 37 y 38.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 40 y 41.

<sup>6</sup> Loewenstein, Karl, *op. cit.*, p. 164.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pp. 163 y 164.

durante la generación que las había hecho, ya que si tuvieran que durar más se convertirían en acto de fuerza, no de derecho, traduciéndose en que la generación precedente oprimiría a la sucesiva idea que encontró una acogida satisfactoria en las primeras Constituciones francesas.<sup>8</sup> En efecto, el primer constitucionalismo francés recogió el pensamiento de Jefferson en el plan de Constitución presentado por los Girondinos a la Convención Nacional el 15 y 16 de febrero de 1791, el artículo 33 de la Declaración de los Derechos afirmaba que “un pueblo tiene siempre derecho a revisar, reformar y cambiar su constitución. Una generación no tiene derecho a someter a sus leyes a las generaciones futuras, y toda herencia de las funciones es absurda y tiránica”.<sup>9</sup> En este mismo sentido, el artículo 28 de la *Declaration* del 24 de junio de 1793, premisa de la Constitución jacobina, incorporaba prácticamente de manera literal el derecho de toda generación de no someterse a la voluntad de sus progenitores, y para ello “recomenzar del todo” cuando lo hubiere querido.<sup>10</sup>

Con la misma orientación de reconocer a las Constituciones como resultado de un momento histórico, otro destacado pensador alemán, Jellinek, reconocía que “las leyes fundamentales se establecen, como las demás, en cuanto necesidad inevitable reconózcase o no, en el curso de los acontecimientos históricos”,<sup>11</sup> por ello consideraba que a pesar de que tenía cierta fuerza la idea de las leyes fundamentales como productos especiales en los que se basa toda la estructura del Estado, y a pesar del aparente estado es inconvencional, difícil de cambiar del que tenían las Constituciones, como resultado de la vida práctica; la estabilidad de las Constituciones en realidad no es mayor que la que tienen otras leyes, digamos de menor jerarquía, razón por la cual se ha yuxtapuesto la elaboración de muchas Constituciones y su modificación en muchos Estados, lo que ha derivado en un debilitamiento muy evidente en la fe depositada en la sabiduría de las asambleas constituyentes como en la sabiduría del legislador.<sup>12</sup>

De tal forma, la experiencia histórica y la teoría constitucional han demostrado la necesidad inevitable de adecuar las leyes fundamentales a la realidad, por ello Jellinek reconocía lo interesante que resulta plantearse el problema acerca de las vías seguidas para reformar las Constituciones escri-

---

<sup>8</sup> Zagrebelsky, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 42 y 43.

<sup>10</sup> *Idem*.

<sup>11</sup> Jellinek, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 5-7.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 5 y 6.

tas, y piensa además que resultan muy interesantes las formas de operar los procesos de reforma constitucional, fenómeno que para su tiempo sólo se había examinado con motivo de investigaciones generales de las fuentes del derecho, y nunca con todas sus particularidades.<sup>13</sup>

En realidad el tema de la reforma constitucional se convirtió en uno de los relevantes del derecho constitucional y en torno a él se entremezclan consideraciones de carácter filosófico-ideológico, y aún de carácter histórico y sociológicas, que colocan el tema en una delicada y por momentos difusa situación, a que las Constituciones no obstante que son producto de un poder de naturaleza extraordinaria, cuya actuación se limita a un momento histórico determinado, en realidad "...como las constituciones no son más que una obra humana como cualquier otra (aunque más cargadas de simbolismos y solemnidades que otras normas jurídicas, pero productos humanos al fin), debe crearse un mecanismo para llevar a cabo los cambios necesarios de sus preceptos".<sup>14</sup>

George Jellinek, al estudiar los mecanismos de cambio de las Constituciones, entiende o destaca dos formas fundamentales: la reforma y la mutación.

Por reforma de la constitución entiendo la modificación de los textos constitucionales producida por acciones voluntarias e intencionadas. Y por mutación de la constitución entiendo las modificaciones que deja indemne su texto sin cambiarlo formalmente que se produce por hechos que tienen que ir acompañados por la intención o consciencia de tal mutación.<sup>15</sup>

Uno de los aspectos más interesantes en el análisis que hace Jellinek sobre el tema consiste en que además de reconocer la participación de los órganos del Estado en el proceso de reforma constitucional en un procedimiento normal, digámoslo así, incorpora en su estudio los procedimientos que no ajustan a derecho y sin embargo representan una reforma constitucional, como ocurre cuando se realiza una revolución, sostiene así que:

La teoría atribuye al Estado Soberano un poder de decisión ilimitado. Por consiguiente, también puede modificar a discreción su constitución, abrogarla o sustituirla. Y no sólo ajustándose al Derecho. La Constitución de un Estado puede sufrir mediante el poder una subversión total. Toda revolución

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 6 y 7.

<sup>14</sup> Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho*, México, UNAM, 1998, pp. 233-235.

<sup>15</sup> Jellinek, G., *op. cit.*, pp. 6 y 7.

abre el camino a una reforma de la constitución. En efecto, no hay ningún poder alguno por encima del Estado que pueda impedir lo hecho por tales revoluciones, vengan de arriba o de abajo, así cada revolución triunfante crea un Derecho nuevo.<sup>16</sup>

Karl Loewenstein considera que:

El concepto de reforma constitucional tiene un significado formal y material. En sentido formal se entiende bajo dicha denominación la técnica por medio de la cual se modifica el texto, tal como existe en el momento de realizar el cambio de la constitución. En este sentido es —o, por lo menos debe serlo— cada vez— modificación del texto constitucional. En la mayor parte de las constituciones, las disposiciones a este respecto se encuentran al final del documento. La reforma constitucional en sentido material, por otra parte, es el resultado del procedimiento de enmienda constitucional, esto es, el objeto al que dicho procedimiento se refiere o se ha referido. En el proceso de reforma constitucional participan de una forma determinada los detentadores del poder previstos por la constitución misma para este caso.<sup>17</sup>

En relación con la reforma constitucional, Loewenstein piensa que lo primero que es necesario preguntarse es bajo qué circunstancias es necesaria o motivada una reforma de esta naturaleza, y al respecto considera que no es posible establecer criterios o reglas generales, aunque considera que habría que buscar en las relaciones económicas, políticas y sociales las causas que obligan a una reforma y adecuar las normas a esa realidad, piensa así que son:

Las modificaciones que experimentan las relaciones sociales, económicas o políticas son las responsables de que una norma constitucional que parecía razonable y suficiente en el momento de crear la constitución, haya perdido su capacidad funcional y tenga que ser, por tanto, completada, eliminada o acoplada de alguna otra manera a las nuevas exigencias en interés de un desarrollo sin fricciones del proceso político.<sup>18</sup>

Esta idea de la correspondencia entre la realidad sociopolítica con la norma como base de la reforma constitucional en buena medida deriva de la idea sustentada por este autor de la Constitución, para él un texto fundamental es el producto de un compromiso de las fuerzas políticas y resultado

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>17</sup> Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1979, pp. 164 y 165

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 170.

de este equilibrio así sea temporal entre las fuerzas sociales que participan en el nacimiento de la Constitución, tal como están representadas en ese acto o momento, afirma de tal manera que:

...los grupos que participan en el acto de creación constitucional se esfuerzan a través de una mutua acomodación de sus intereses, por conseguir un equilibrio aceptable para todos ellos y que pretende el máximo acercamiento entre la constitución real y legal, tal como fue formulado por Lasalle en su famosa conferencia de 1862 sobre la esencia de la constitución, o como se podría decir, que muestre una concordancia entre la estructura social y legal.<sup>19</sup>

Loewenstein considera que el criterio general aceptado en nuestro tiempo acerca de una reforma constitucional es aquel en el que participan fundamentalmente los órganos de carácter legislativo y por ende se realiza por la vía legislativa. En este sentido la regla reconocida es que el procedimiento para diferenciarse de la vía ordinaria se someta a requisitos determinados que dificulten su realización. En la realización o diseño del procedimiento de reforma constitucional desde el siglo XVIII, existe el dilema para el legislador constitucional, por una parte cuando los requisitos que se exigen se pueden cumplir con relativa facilidad, esto permite que la reforma constitucional se pueda efectuar en cualquier momento, sin mayor impedimento esencial, generando que esta situación incite a la mayoría parlamentaria que ocupa el poder a moldear la Constitución de acuerdo con sus intereses particulares. Por la otra, si las exigencias para celebrar una reforma constitucional son de un difícil cumplimiento, de tal forma que solamente pueda efectuarse en ocasiones de lograr un consenso de manera extraordinaria, se pone en peligro alguna reforma que se considera necesaria y no puede llevarse a cabo o se realiza con un serio retraso en caso de una posible realización en esos términos.<sup>20</sup>

Cuando el legislador establece exigencias difíciles de poder cumplir, el riesgo que se genera consiste en que los actores del proceso político tienden a buscar soluciones por vías propiamente extraconstitucionales, las que con demasiada facilidad pueden desembocar en la ilegalidad en diversas modalidades como el desacato y la violación de la Constitución, de ahí que Loewenstein concluya en este apartado de la reforma constitucional señalando “la tarea, pues del poder constituyente es teniendo en cuenta tanto las experiencias generales como la situación nacional concreta, conducir su

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 163 y 164.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 176 y 177.

barco constitucional evitando caer en el peligro de procedimientos de reforma excesivamente difíciles o excesivamente fáciles”.<sup>21</sup>

Aceptando pues la necesidad de establecer un procedimiento equilibrado de la reforma constitucional, Loewenstein, pasa a examinar lo que denomina límites de la reforma, para lo cual propone diversos criterios, el primero de ellos tiene que ver con los tiempos o plazos de espera para poder realizar una reforma constitucional, considera de tal manera que “el legislador constitucional puede ordenar que su obra no sea sometida a ninguna enmienda durante un determinado periodo de tiempo con el fin de dar posibilidad a la constitución de aclimatarse, y a la nación de familiarizarse con ella”.<sup>22</sup> Estos plazos se pueden establecer para poder reformar determinadas disposiciones constitucionales sobre todo aquellas que en su formulación hayan generado un compromiso alcanzado con gran dificultad.

El siguiente criterio para establecer límites en la formulación de reformas constitucionales, tiene que ver de acuerdo con Loewenstein con ciertas disposiciones dentro de la Constitución, denominadas por él intangibles, mismas que “tienen como fin librar radicalmente de cualquier modificación a determinadas normas constitucionales”.<sup>23</sup> Estas disposiciones intangibles se pueden presentar en dos situaciones diferentes: por una parte se localizan disposiciones para proteger instituciones constitucionales concretas, denominada en este caso intangibilidad articulada, y por otra parte se ubican disposiciones que están orientadas para garantizar determinados valores fundamentales de la Constitución, que rigen como valores implícitos o inherentes al texto constitucional,

en el primer caso determinadas normas constitucionales se sustraen a cualquier enmienda por medio de una prohibición jurídico-constitucional y en el segundo caso la prohibición de reforma se produce a partir del “espíritu” ó “telos” de la constitución sin una proclamación expresa en una proposición jurídico-constitucional.<sup>24</sup>

Carl Schmitt, en su estudio sobre la Constitución, también se refirió a los límites que debe tener la reforma a la Constitución, su análisis parte de la idea de que la reforma a la Constitución tiene como punto de partida el carácter de la competencia que tiene el Estado para la realización, esta no puede ubicarse en una actividad como las que de manera ordinaria realiza

---

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 188.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> *Idem.*



el Estado, sino más bien sería una actividad verdaderamente excepcional o extraordinaria, así afirma que “la competencia para reformar la constitución no es una competencia normal en el sentido de un circuito de actividades regulado y delimitado. Reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado, como dar leyes, resolver procesos, realizar actos administrativos, etc. Es una facultad extraordinaria”.<sup>25</sup>

No obstante que Smitt reconoce el acto de reforma a la Constitución con un carácter extraordinario, éste no puede ser una facultad legal constitucional de forma ilimitada, por el contrario, se encuentra sujeta a ciertos límites y el fundamento más importante de estos límites lo localiza en la necesidad de garantizar la identidad y la continuidad de la Constitución. Afirma de manera contundente:

Los límites de la facultad de reformar la constitución resultan del bien entendido concepto de reforma constitucional. Una facultad de “reformar la constitución” atribuida por una normación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la constitución considerada como un todo. La facultad de reformar la constitución contiene, pues, tan sólo la facultad de practicar, en las prescripciones legal-constitucionales, reformas, adiciones, refundaciones, etc; pero manteniendo la constitución.<sup>26</sup>

### III. EL MOVIMIENTO CONSTITUCIONALISTA MEXICANO 1913-1916: ENTRE LA REFORMA Y LA REVOLUCIÓN

A los fines de nuestro trabajo resulta útil el planteamiento de Ulises Schmill, quien propone la necesaria elaboración de una teoría jurídica de las revoluciones, afirma:

Las explicaciones que se han construido para explicar jurídicamente las revoluciones se refieren a una revolución triunfante y poco o nada se dice en relación con el movimiento revolucionario antes de su triunfo o fracaso... ¿cuál es la dimensión jurídica del movimiento revolucionario, mientras dura, antes de que pueda considerar que ha triunfado o fracasado. Ya no nos preguntamos sobre el orden jurídico creado con la revolución triunfante o por el orden jurí-

<sup>25</sup> Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Universidad, 2006, p. 118.

<sup>26</sup> *Ibidem*, pp. 118 y 119.

dico anterior derogado por el nuevo, sino por el carácter jurídico de los actos integrantes del movimiento revolucionario, antes de que triunfe o fracase.<sup>27</sup>

En el plan firmado en la hacienda de Guadalupe, en Coahuila, el 26 de marzo de 1913, se desconoce al general Victoriano Huerta como presidente de la República, a los poderes Legislativo y Judicial y a los gobiernos de los estados que reconocieran al gobierno usurpador, el movimiento se autodenominaba “constitucionalista” y se designaba en calidad de primer jefe del Ejército al gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, preveía que al llegar a la Ciudad de México, ocuparía el cargo de interino y se convocaría a elecciones generales, “tan luego como se haya consolidado la paz”.<sup>28</sup>

La aspiración reformista de los seguidores de Carranza quedó expresada desde el momento de la elaboración del Plan de Guadalupe en 1913, en la pretensión sin éxito en ese momento de que se incorporaran algunas reformas, bajo el argumento del primer jefe de que no era el momento de impulsarlas y que habría que concentrarse en el triunfo político y la derrota de Victoriano Huerta. Se trataba de restablecer el orden constitucional luego del asesinato del presidente Francisco I. Madero.

Tiene importancia mencionar que en esa ocasión un grupo de oficiales jóvenes intentaron incorporar en el Plan un conjunto de propuestas de reformas sociales con la oposición de Carranza. El testimonio de Múgica es elocuente:

...se habló mucho y largo entre la juventud que rodeaba al gobernador coahuilense, de formular un plan revolucionario en que se proclamaran como razones de la lucha los principios sociales, que más tarde debían de ser la invencible bandera de la Revolución... pero don Venustiano, con aquella prudencia y aquella solemnidad que caracterizó toda su vida de caudillo rebelde, replicaba a la impaciente juventud que lo seguía, con una prudente dilatoria que hiciera cristalizar antes que todo en la conciencia del país y en el juicio del exterior el fundamento legal de la lucha. Pensaba, con la entereza de hombre cuerdo, que la ley ultrajada era el argumento menos discutible para justificar la lucha sangrienta iniciada por él e iba, así emplazando nuestra fogosidad y nuestra impaciencia sin negarnos la razón en la amplitud de nuestro ideal.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Schmill, Ulises, *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*, Madrid, Trotta, 2009, pp. 17 y 18.

<sup>28</sup> Plan de Guadalupe, en *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, t. I, pp. 137-144.

<sup>29</sup> Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente 1916-1917*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2017.

El Plan fue adicionado en Veracruz el 12 de diciembre de 1914, en los considerandos explica las circunstancias que impidieron la realización de las elecciones, derivado de la división de las fuerzas revolucionarias y se dibuja ahora sí un plan de reformas sociales. Sería en las adiciones al Plan de Guadalupe en Veracruz en diciembre de 1914, cuando se logra tal aspiración reformista, tanto en la exposición de motivos como en el artículo 2o. que consignó:

El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí: 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; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República, y en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos y la igualdad ante la ley.<sup>30</sup>

Es bastante conocida la elaboración de las leyes dadas a conocer en Veracruz, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 y el programa reformista impulsado por Carranza; sin embargo, es menos conocido o se olvida el conjunto de modificaciones legislativas adoptadas por los gobernadores constitucionalistas, sin ser una legislación completa. En el estado de Jalisco, Manuel M. Dieguez, expidió el 2 de septiembre de 1914, un decreto sobre el trabajo, el 4 de octubre del mismo año, el gobernador de Veracruz, Ma-

<sup>30</sup> Adiciones al Plan de Guadalupe, en *Fuentes para la historia de la Revolución mexicana...*, cit., pp. 158-164.

nuel Pérez Romero, lanzaba otro, estableciendo el descanso semanal obligatorio para las empresas. El 7 de octubre de 1914, nuevamente en Jalisco, el gobernador Manuel Aguirre Berlanga, estableció un salario mínimo, ministraciones adicionales al salario, normas sobre trabajo a destajo o precio alzado, descanso obligatorio, horas de trabajo, prohibición de las tiendas de raya, inembargabilidad de los salarios, prescripción de las deudas de los jornaleros, desarraigo del obrero en juicios civiles, estableciendo que los derechos de los proletarios no serían renunciables. La ley del 19 de octubre de 1914, promulgada por el gobernador Cándido Aguilar en Veracruz. En esa dirección ya en el año de 1915, en Yucatán, el general Salvador Alvarado, promulgó una ley que creaba el Consejo de Conciliación y el Tribunal de Arbitraje, a la cual siguió la ley del trabajo de ese estado, reconoció la creación de las asociaciones profesionales; el derecho de huelga (no sin advertir que debería ejercitarse sólo en último extremo); limitó la jornada de trabajo; implantó el salario mínimo; reglamentó el trabajo de las mujeres y de los niños; sentó la responsabilidad del patrono por los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de su profesión y trabajo, a menos que el accidente se debiera a fuerza mayor, extraña al trabajador en que se produjera, y señaló la necesidad de que el Estado creara una sociedad mutualista en beneficio de los trabajadores.

Hace algunos años en el seno del movimiento socialista, se debatió con intensidad los conceptos de reforma y revolución, siempre se identificaba a la reforma como un proceso mucho más limitado que el sentido profundo y radical que caracteriza a una revolución. La Revolución mexicana se discutía en torno a sus alcances y en relación con el movimiento constitucionalista se pretendió comparar este movimiento con respecto al pensamiento zapatista o villista, en cuanto a la profundidad de su programa de transformaciones sociales y económicas, sin embargo, en las características de su proyecto de reformas algunos autores ubican el triunfo no sólo armado, sino ideológico del constitucionalismo.

El movimiento constitucionalista reformista estaba convencido de la necesidad de restablecer el orden constitucional una vez que se derrocara a Huerta y más tarde después de obtener el triunfo sobre Villa. Su idea era actualizar la Constitución de 1857, y no se incorporaban las reformas sociales. La postura de Palavicini nos ilustra al respecto:

...Es necesario acabar con la poesía de la Constitución y poner en ella principios fundamentales, precisos; prácticos que sepamos y podamos respetar, cumplir y hacer cumplir. El deber de los constitucionalistas es gobernar con una Constitución. Que sea la ley de 1857; pero que a ésta se le hagan las re-

formas necesarias, el urgente perfeccionamiento que ha menester, para que responda a las aspiraciones nacionales...

Una vez derrotado Huerta, surgió la división del movimiento revolucionario y Carranza y los constitucionalistas se ocuparon de manera prioritaria en obtener la victoria militar sobre Villa y Zapata, no obstante, y una vez que se perfilaba el triunfo, Carranza emprendió la realización de un conjunto de reformas jurídicas de gran calado relacionadas con temas agrarios y sociales, medidas adoptadas con mayor intensidad durante la estancia del gobierno constitucionalista en Veracruz.

Todo parece indicar que en la medida que evolucionaban los acontecimientos político militares, se fue abriendo paso la idea de convocar a un Congreso Constituyente con la intención de incorporar estas reformas jurídicas y como un paso para iniciar la estabilidad política del país. Carranza se apoyó para definir y elaborar estas reformas en un grupo de profesionistas. En la Secretaría de Instrucción Pública, se integró una sección de Legislación Social, responsable de elaborar los proyectos de reforma, integrada por Félix Palavicini, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y Alfonso Cravioto, y desde luego colaboraron otros destacados miembros del gobierno de Carranza, como Luis Cabrera, Rafael Nieto y Rafael Zubarán.<sup>31</sup>

En 1915, todo parece indicar que prevalecía la idea en Carranza de que la lucha armada estaba concluida y era la hora de empezar el restablecimiento del orden legal, los titubeos del primer jefe parecen más obedecer al alcance del Congreso Constituyente, al seno del movimiento constitucionalista estaban ya definidas dos facciones claras, una de corte liberal, partidaria de modificar la Constitución, conservando su espíritu liberal y la otra mucho más radical con la firme convicción de incorporar en la Constitución reformas que se venían impulsando. Carranza el 14 de septiembre señaló que las reformas instituidas durante el periodo de la Revolución serían incorporadas en la Constitución, no obstante debido al clima de inseguridad que se vivía aún y la presencia de diversos bandos y con el propósito de evitar cualquier excusa para atacar al gobierno establecido y que se alterara la paz, era necesario convocar a una asamblea constituyente elegida con el único fin de escribir una nueva Constitución. Así Carranza se comprometió a presentar a la Asamblea un proyecto que los diputados iban a discutir,

---

<sup>31</sup> Marván Laborde, Ignacio, "El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades", en Noriega Elio, Cecilia y Salmerón, Alicia (coords.), *México un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Instituto Mora-Poder Judicial de la Federación, 2010, p. 310.

aprobar o modificar y en el cual serían incorporadas todas las reformas instituidas por decreto.

De manera fundamental, se estableció en las adiciones al Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1914, el compromiso del primer jefe de expedir y poner en vigor durante la lucha, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, políticas y sociales del país y definió que al terminar la lucha, se convocaría a elecciones municipales y a un Congreso, ante el cual el primer jefe presentaría un proyecto de reformas para que se elevaran a rango constitucional.

Palavicini, encargado del Ministerio de Instrucción Pública, fue el encargado de preparar el terreno para la realización del nuevo Congreso, se ocupó de desprestigiar a la Constitución de 1857, por “conservadora” y de proponer la elaboración de una nueva en la que se inscribieran las demandas de la sociedad o el pueblo mismas que recogía el movimiento constitucionalista.<sup>32</sup>

Carranza estableció controles para la integración del Congreso a través de la Convocatoria, fundamentalmente se restringiría la participación a los simpatizantes constitucionalistas, quedarían vetados de participar por una parte los que hubiesen colaborado con el gobierno Huertista en calidad de funcionarios y por la otra, los villistas y zapatistas. Sería pues el Congreso de los vencedores. A pesar del clima de intranquilidad que prevalecía en el país, se realizaron las elecciones como estaban previstas, primero las municipales y después las correspondientes al Congreso que debería instalarse el 1.º de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro.<sup>33</sup>

La base o fundamento jurídico del Congreso Constituyente se encuentra en las adiciones al Plan de Guadalupe, si bien es cierto era sumamente escueto, señalaba que una vez establecido el Congreso el primer jefe sometería a la consideración del mismo las reformas expedidas para que se elevaran a preceptos constitucionales las que deberían tener ese carácter, antes de regresar al orden constitucional.

La Convocatoria al Congreso Constituyente se ubicaba en un contexto manifiestamente reformista, pues se mencionaba que la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad; pues de este modo a la vez se discutirán y resolverán en forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga am-

---

<sup>32</sup> Córdova, Arnaldo, *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, México, Era, 1989, p. 18.

<sup>33</sup> Cumberland, Charles C., *La Revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 297.

pliamente las necesidades públicas y también se prometía que se respetaría escrupulosamente el espíritu liberal de dicha Constitución a la cual sólo se quiere purgar de los defectos que tiene, ya por la contradicción u oscuridad de algunos de los preceptos ya por los huecos que hay en ella o por las reformas que con el deliberado propósito de desnaturalizar su espíritu democrático se le hicieron durante las dictaduras pasadas.

#### IV. LA REVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL

Por ello, como bien apunta Germán List Arzubide:

La misma convocatoria anunciaba ya una pugna entre lo que se pretendía hacer con la nueva Constitución y los hechos que ocurrían en los Estados donde el constitucionalismo iba dominando con la fuerza de sus armas; pues mientras se prometía respetar el espíritu liberal de la vieja Carta, nuevas leyes de tipo francamente socialista abrían el surco hacia una Constitución de tipo económico-social.<sup>34</sup>

Las corrientes políticas que actuaron en el Congreso Constituyente, se formaron en el seno del movimiento encabezado por Carranza. Se integró una tendencia representada por jóvenes oficiales partidarios de impulsar cambios en la estructura agraria, que permitiera una mejor distribución de la riqueza, las relaciones laborales, que crearan condiciones de trabajo más dignas para jornaleros y trabajadores. Esa corriente materializó esas ideas en el conjunto de innovaciones incorporadas en las reformas al Plan de Guadalupe en Veracruz, mismas que dieron origen al conjunto de disposiciones jurídicas promulgadas por Carranza, como la ley del 6 de enero de 1915 y las medidas sociales que promulgaron los gobernadores militares constitucionalistas en sus estados de Veracruz, Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Coahuila, Yucatán, a las que el primer jefe se comprometió a incorporar en la Constitución.

Esta corriente arribó al Congreso Constituyente y una vez conocido el proyecto presentado por Carranza fue la que consideró necesario ajustar, modificar y adicionar para incorporar en el documento constitucional a las anheladas reformas sociales. Esta corriente se enfrentó a los llamados renovadores que se habían convertido en el principal grupo de apoyo de Carranza, probablemente por su mejor formación intelectual y experiencia

---

<sup>34</sup> List Arzubide, Germán, *La rebelión constituyente de 1917*, México, UNAM, 1967.

política y en buena medida fueron los autores del proyecto que presentó éste ante el Congreso.<sup>35</sup>

No es mi propósito realizar un estudio minucioso acerca del constituyente de 1916-1917, como tampoco de los debates más importantes que se dieron al seno de éste, para ello hay trabajos que lo hacen como los ya citados, únicamente aspiro a presentar las características más generales para situar al lector en el tipo de obra que tiene en sus manos. El Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917, representa en la historia mexicana el inicio de un conjunto de cambios políticos, la elaboración de la Constitución hizo necesaria una serie de ajustes de las fuerzas políticas, fortaleció el Poder Ejecutivo y abrió un periodo de profundos cambios en la estructura agraria, las relaciones de trabajo, la educación, se conformó un nuevo Estado.

El Congreso Constituyente de 1916-1917, se apartó de algunas de las características que habían asumido las anteriores asambleas mexicanas de esta naturaleza, si bien coincidían en que fueron la reunión de los triunfadores de la contienda, son el producto de movimientos políticos revolucionarios. Entre el 20 y el 30 de noviembre de 1916 se celebraron las sesiones preliminares dedicadas a revisar si las credenciales de los diputados electos reunían los requisitos establecidos en la convocatoria, es decir, si eran de filiación constitucionalista y no hubiesen colaborado con el régimen usurpador. Se dio en esos días la primera confrontación de tendencias ante el intento de los obregonistas de no dejar pasar al Congreso a los diputados llamados renovadores.

Los radicales se enfrentaron desde las primeras sesiones dedicadas a la autorización de las credenciales y a lo largo del debate a los llamados “renovadores, que habían formado parte de la XXVI legislatura, eran los diputados más fieles a Carranza en esos momentos, de tendencia liberal, maderistas, preparados intelectualmente, se opusieron a los cambios al proyecto presentado en buena medida por razones de técnica jurídica, eran partidarios del fortalecimiento de la figura del Ejecutivo y simplemente querían

---

<sup>35</sup> Respecto a los estudios referidos al Congreso destacaría a manera de ejemplo, los siguientes trabajos: Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957; List Arzubide, Germán, *La rebelión Constituyente de 1917*, cit.; Smith, Peter H., “La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917”, *Historia Mexicana*, vol. 22, núm. 3, 1973; Córdova, Arnaldo, *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, México, Era, 1989; Marván Laborde, Ignacio, “El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades”, *México un siglo de historia constitucional, (1808-1917). Estudios y perspectivas*, cit., todos ellos de carácter académico e interpretativo.



actualizar la Constitución de 1857, representaron una minoría de alrededor de 23 diputados.

El 1o. de diciembre, el Congreso inició sus sesiones con la asistencia de 193 diputados, de los cuales 66 provenían de las fuerzas militares, fenómeno que no había ocurrido en los congresos constituyentes anteriores y se explica por el carácter que asumió la revolución armada, había igualmente abogados, ingenieros, médicos, profesores, periodistas, obreros, lo que refleja la nueva composición de los actores políticos mexicanos.

El inicio de los trabajos del Congreso, igualmente marcan una diferencia sustancial, en la sesión del 1o. de diciembre, el primer jefe del Ejército Constitucionalista, que tenía bajo su responsabilidad el Ejecutivo, presentó un proyecto de reforma constitucional, que sería la base de los trabajos, sin embargo, la pretensión de que fuese aprobado tal como fue presentado, fue cuestionada por la tendencia más progresista de los constituyentes que discreparon no sólo en cuanto a que no incorporaba las reformas sociales, sino en relación con las facultades de los estados y la federación.

En el análisis del Congreso una cuestión importante de resaltar consiste en que al interior del mismo se conformaron diversas tendencias ideológicas como no podía esperarse de otra manera. Lejos estuvo de ser un bloque único, monolítico, era evidente el grupo llamado de los renovadores, el más cercano en esos momentos al primer jefe, sus miembros habían formado parte del Congreso que conoció de los sucesos relacionados con la renuncia de Madero y la llegada al poder de Victoriano Huerta, ellos habían preparado el documento que Carranza presentó el primero de diciembre de 1916.

El grupo obregonista, cuestionó duramente la llegada de los “renovadores” al Congreso, cuestionaron las credenciales de Palavicini y Ezquero, de este último cuyo dictamen desfavorable tanto se empeñó en defender el grupo de los renovadores, desde ese momento, señala nuestro cronista, “se vio que los incondicionales del Sr. Carranza estaban en el Congreso en reducida minoría. El resultado final fue de 39 votos contra 117”. A lo largo del trabajo nos da cuenta de las votaciones, por ejemplo, acerca del cambio de nombre del Estado mexicano que perdieron los renovadores 57 votos a favor del dictamen y 108 en contra. En la discusión acerca de la libertad de reunión 127 votos contra 26.

La historiografía ha interpretado que Bojórquez sostuvo que la Constitución había sido elaborada por una minoría de radicales jacobinos, izquierdistas, sin embargo, consideró que no existe en su obra una afirmación de esa naturaleza, eso sí, sostiene que fue impulsada por esta corriente, pero

alcanzando amplias mayorías en el Congreso, por ello, siguiendo el diario de los debates da cuenta de las votaciones alcanzadas mismas que reflejan una amplia mayoría del Congreso. Eso significa que lograron convencer al extendido segmento del pantano. Demuestra en su crónica cómo fueron derrotadas las propuestas sustentadas principalmente por los renovadores que no lograron convencer a la mayoría.

Una de las tesis fundamentales de Bojórquez, consiste en sostener que el primer jefe y su grupo fueron derrotados, pone como ejemplo el artículo 3o., en un párrafo de la *Crónica* ejemplifica esta opinión, así afirma:

La votación del artículo tercero puso de relieve que el grupo radical de la Cámara estaba formado por dos terceras partes del número total de constituyentes. En capítulos posteriores veremos que los “jacobinos” llegaron a ganar votaciones con las cuatro quintas partes de la Cámara. Los señores renovadores, o sea los en ese momento amigos incondicionales del señor Carranza, nunca han querido confesar la forma en que perdieron en Querétaro. Pero más elocuente que todo lo que pudiéramos decir a este respecto, son los resultados de los escrutinios. Cada vez que el *Diario de los Debates* nos da las cifras finales de una votación, haremos hincapié en ellas, para que los lectores sigan viendo en que el C. Primer Jefe y su grupo fueron derrotados en el Constituyente.<sup>36</sup>

En efecto, la Constitución, no fue obra de una minoría, fuera de pocos artículos en que se polarizaron las fuerzas, y se alcanzaron votaciones de amplios consensos.

En el Congreso el movimiento que había asumido una posición reformista se transformó en una verdadera revolución jurídica que trastocó el pensamiento liberal constitucional para crear el pensamiento social en la Constitución.

## V. REFLEXIÓN FINAL

Las Constituciones políticas mexicanas más representativas (1824, 1857, 1917) fueron el resultado de movimientos revolucionarios, esta circunstancia debería estimular la reflexión teórica acerca de la relación existente entre la revolución y la Constitución desde un punto de vista jurídico. En la doctrina constitucional que se refiere al estudio de la reforma constitucional se encuentran elementos de posible utilización, como el planteamiento de

---

<sup>36</sup> Bórquez, Djed, *Crónica del Constituyente 1916-1917*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2017.

Jellinek que encuentra en la revolución una manera legítima de plantearse cambios constitucionales. El movimiento constitucionalista mexicano de 1913-1916 es un ejemplo de un tránsito entre una propuesta de restablecimiento del orden constitucional, una reforma a la Constitución transformada en una verdadera revolución y una modificación profunda en el orden constitucional.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BÓRQUEZ, Djed, *Crónica del Constituyente 1916-1917*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2017.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho*, México, UNAM, 1998.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La nación y la Constitución. La lucha por la democracia en México*, México, Era, 1989.
- CUMBERLAND, Charles C., *La revolución mexicana. Los años constitucionalistas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Fuentes para la historia de la Revolución mexicana. Planes políticos y otros documentos*, t. I, prólogo de Manuel González Ramírez, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.
- JELLINEK, G., *Reforma y mutación de la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- LIST ARZUBIDE, Germán, *La rebelión Constituyente de 1917*, México, UNAM, 1967.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Ariel, 1979.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio, “El Constituyente de 1917: rupturas y continuidades”, en NORIEGA ELIO, Cecilia y SALMERÓN, Alicia (coords.), *México un siglo de historia constitucional (1808-1917). Estudios y perspectivas*, México, Instituto Mora-Poder Judicial de la Federación, 2010.
- SCHMILL, Ulises, *Las revoluciones. Teoría jurídica y consideraciones sociológicas*, Madrid, Trotta, 2009.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza-Universidad, 2006.
- SMITH, Peter H., “La política dentro de la Revolución: el Congreso Constituyente de 1916-1917”, *Historia Mexicana*, vol. 22, núm. 3, 1973.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *Historia y Constitución*, Madrid, Trotta, 2005.