

# QUERÉTARO, CAPITAL PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA

El título *Querétaro de la Constitución. Constitución de Querétaro* reúne las obras de dos constitucionalistas y cronistas queretanos, los doctores José Guadalupe Ramírez Álvarez y Andrés Garrido del Toral. La primera obra tiene su origen en la publicación que con motivo del 66 aniversario de la promulgación de nuestra Carta Magna encomendara la licenciada Sonia Alcántara Magos,<sup>1</sup> entonces secretaria de Gobierno del estado de Querétaro, al cronista del estado y de la ciudad de Querétaro.<sup>2</sup> Esta obra se publicó en 1983, en el primer año en que la ceremonia del 5 de febrero fue presidida por el presidente Miguel de la Madrid. La obra fue reeditada en otras dos ocasiones y se encuentra actualmente agotada.<sup>3</sup>

En *Querétaro de la Constitución*, el maestro Ramírez Álvarez<sup>4</sup> describe la ciudad de principios del siglo XX y los princi-

<sup>1</sup> La licenciada Sonia Alcántara Magos es consejera del Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup> José Guadalupe Ramírez Álvarez, *La Constitución de Querétaro. Querétaro de la Constitución*, Querétaro, Ediciones del Gobierno del Estado, 1983.

<sup>3</sup> La obra fue reeditada en 1985 y 1987.

<sup>4</sup> Fue rector de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), 1971-1976, cronista de la ciudad de Querétaro, 1971-1986, y del estado de Querétaro, 1974-1986, y maestro del doctor Andrés Garrido del Toral en la UAQ. Falleció en Querétaro en 1986.

pales debates del Constituyente. Comprende cuatro capítulos: “Querétaro, ‘Capital Provisional de la República’”, “Querétaro se prepara”, “Los debates creativos del derecho constitucional revolucionario” y “Querétaro, escenario y testigo”.

La segunda parte de la publicación contiene la *Constitución de Querétaro*, obra nueva del doctor Garrido del Toral<sup>5</sup> sobre el contenido de la Constitución, acompañada de semblanzas biográficas de los diputados constituyentes queretanos. El texto consta de tres capítulos: “Historia del Constituyente de Querétaro, 1916-1917”, “Los diputados constituyentes queretanos” y “La verdadera aportación del Constituyente de Querétaro al mundo”.

Cabe destacar que la presente edición se encuentra enriquecida con fotografías de la ciudad de Querétaro en 1916 y 1917. En ellas se pueden apreciar tanto al Primer Jefe, Venustiano Carranza, y los diputados constituyentes, como la antigua Academia de Bellas Artes, donde se realizaron las primeras juntas preparatorias del Congreso Constituyente, así como el entonces Teatro Iturbide, hoy de la República.

El constitucionalista Ramírez Álvarez inicia su texto con un breve recuento de los hechos que sucedieron a partir del 20 de noviembre de 1910. Se detiene en 1916, cuando se planteó la conveniencia de convocar a un congreso constituyente para revisar la Constitución de 1857. La capital de la República era la sede natural, pero ahí podría haber distracciones que alejaran de su objetivo a los constituyentes, y los zapatistas podrían interrumpir la celebración del congreso.

Por lo anterior, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, declaró a Querétaro “Capital Provisional”, por considerarla el lugar más adecuado para la celebración de la asamblea.

<sup>5</sup> Profesor e investigador desde hace 30 años en la UAQ, cronista del estado de Querétaro desde 2012, consejero del Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y exdirector del Instituto de Estudios Constitucionales.

Ramírez Álvarez cita íntegro el discurso de Carranza en el banquete de bienvenida que se le ofreció en La Cañada, el 2 de enero de 1916. Cabe destacar el reconocimiento que hizo el Primer Jefe a la importante contribución de las mujeres para el triunfo de la Revolución. El autor muestra el conocimiento de Carranza sobre la historia de México y de Querétaro.

Con un estilo claro y ameno, el cronista relata las actividades que se desarrollaron en los meses de preparación para el magno acontecimiento. Describe cómo el centro de la ciudad fue transformado casi en su totalidad. En especial, la Academia de Bellas Artes y el Teatro Iturbide fueron debidamente restaurados. También se preparó un programa de espectáculos.

El domingo 12 de marzo de 1916, el periódico *La Opinión* difundió un dramático comunicado al comandante militar y gobernador de Querétaro sobre el ataque villista a Columbus y la respuesta intervencionista de Estados Unidos. El general Federico Montes Alanís ofreció el apoyo decidido de los queretanos al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista.

Esta situación hizo que se retrasara la publicación de la convocatoria para las elecciones de diputados para el Congreso Constituyente. Cuando Carranza consideró que había seguridad para que la asamblea se reuniera sin contratiempo alguno, ordenó su publicación el 19 de septiembre de 1916 y las elecciones se verificarían el 22 de octubre siguiente.

El autor refiere desde la primera sesión del Colegio Electoral, que tuvo lugar el 21 de noviembre de 1916, en el Salón Oval de la Academia de Bellas Artes, así como el inicio de los trabajos del Congreso en el Teatro Iturbide el 1 de diciembre. Relata asimismo la cabalgata de Carranza a Querétaro y su instalación en la Casa Mota, en donde atendería la celebración del Constituyente y el conflicto con Estados Unidos.

A continuación, Ramírez Álvarez da cuenta de los debates del Constituyente, desde la sesión inaugural del periodo único de sesiones, bajo la presidencia de Luis Manuel Rojas. Nos refiere tanto lo que acontecía en el Teatro Iturbide como en las

calles de Querétaro. Va citando fragmentos de los discursos, desde el que pronunció Carranza como la respuesta del presidente del Congreso. También hace un breve recuento de cada una de las sesiones, en particular nos ofrece más detalles de las discusiones de los artículos: 3º, 27 y 123.

El constitucionalista narra de igual forma lo sucedido en los días de receso,<sup>6</sup> así como otros sucesos significativos, es el caso de la entrevista que Hermila Galindo dio a *La Opinión*, donde declaró su propósito de pedir al Congreso el voto para las mujeres:

Someter a la consideración de la H. Asamblea Constituyente una iniciativa referente al voto de la mujer, cosa que juzgo que se halla dentro de los ideales revolucionarios y que exige en la época por la que atravesamos. Mi aserto lo demuestra el hecho de que países que se conocen como adelantados, la mujer está obteniendo de las legislaciones respectivas el mencionado derecho político, y para más, es bien sabido de todo el mundo que lee, que recientemente en los Estados Unidos ha descollado por sus aptitudes políticas la señorita Jeannette Rankin, diputada por Montana a la que se consideró como posible candidata a la presidencia de la Cámara de Representantes. Tal cosa es muy loable consecuencia de libertades políticas que existen en esa avanzada nación para ambos sexos.

Después de referirse a la solemne sesión de clausura en el Teatro Iturbide, el 31 de enero de 1917, Ramírez Álvarez concluye su texto describiéndonos a la ciudad engalanada para la promulgación de la Constitución. El 5 de febrero de 1917 se inició la lectura de la Constitución; Carranza recibió complacido los homenajes de la multitud que esperaba la llegada del desfile, la lectura del bando y de la Carta Magna. El autor narra la gran manifestación obrera para festejar el artículo 123, con el que se estableció la jornada máxima de trabajo, el salario mínimo y otras prestaciones no conocidas anteriormente. Finaliza

<sup>6</sup> Del 7 al 10 de diciembre de 1916.

con el cierre de la ceremonia solemne frente al monumento al Benemérito de las Américas, don Benito Juárez.

En la segunda parte de la presente publicación, Andrés Garrido del Toral hace un recuento de lo referido por su maestro José Guadalupe Ramírez Álvarez, como antecedente para el análisis sobre la gestación de una nueva constitución. El constitucionalista queretano señala que en un principio no se pensó en hacer una nueva Carta Magna. Sin embargo, Carranza tenía claro que había que hacer reformas a la Constitución de 1857, por ello ordenó a Félix F. Palavicini que hiciese una intensa propaganda en este sentido.

Garrido del Toral refiere cómo el país se dividió en 244 distritos electorales y Campeche fue el único estado que no envió a ningún diputado, a pesar de haber sido electos dos. En total asistieron a Querétaro 219 diputados constituyentes.

El autor señala que en el Constituyente de 1917 se exigieron menos requisitos para ser diputado constituyente que en los congresos anteriores,<sup>7</sup> por ello lo integraron personas

<sup>7</sup> Las bases para las elecciones del nuevo Congreso Constituyente de junio 17 de 1823 señalan que para la elección de diputados se celebraran juntas primarias, secundarias y de provincia. La base 69 dice que “Para ser diputado se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, mayor de veinte y cinco años, nacido en la provincia, ó avecinado en ella por residencia de siete años, bien sea del estado seglar ó del eclesiástico secular, de la junta ó de fuera de ella”.

Para la Constitución de 1836, para ser diputado, se requería: tener al tiempo de la elección 25 años cumplidos; tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el estado que elige o haber nacido en él; los no nacidos en territorio nacional, tener ocho años de vecindad, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la República, o una industria que les produjera mil pesos cada año; los nacidos en cualquier otra parte de la América que en 1810 dependía de España y que no se hubieran unido a otra nación, bastaría tres años de vecindad, y los militares no nacidos en el territorio de la República y que hubieran sostenido la independencia del país, bastarían ocho años cumplidos en la nación, y para ser senador se necesitaban todos los requisitos para ser diputado y, además, tener al tiempo de la elección 35 años cumplidos. Véase Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, [http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion\\_Federal\\_de\\_los\\_Estados\\_Unidos\\_Mexicanos1](http://www.constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constitucion_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos1).

La convocatoria para el Congreso Constituyente de 1857 señala que para la elección de diputados se celebrarían juntas primarias, secundarias y de estado. El artículo 56 dice que “para ser diputado se requiere ser ciudadano en el

de todas las clases sociales, en particular representantes de las clases populares.

Carranza contaba con que sería fácil la aprobación de las reformas que se proponía, mismas que presentó el 1 de diciembre ante el pleno de la Asamblea. El Congreso Constituyente concluiría dos meses después, a diferencia de los de 1824 y 1857 que sesionaron 11 meses, respectivamente.

El constitucionalista destaca que al ser el Primer Jefe admirador de la generación que realizó la reforma, “quiso que el Congreso promulgara su obra el mismo día que sus antecesores liberales: el 5 de febrero”. De acuerdo con el autor, Carranza escogió a Querétaro como sede del Congreso porque decía que “allí hablaban las voces de la historia”, su quietud y calma serían más propicias para la tramitación de los asuntos. El 2 de febrero de 1916, Carranza expidió un decreto en el que declaraba a la ciudad de Querétaro como “Capital Provisional de la República”.<sup>8</sup> De sesenta mil habitantes, la ciudad pasó a

---

ejercicio de sus derechos, mayor de 25 años, pertenecer al estado seglar, poseer un capital (físico o moral), giro o industria honesta que le produzca con que subsistir. Los individuos de la junta de estado pueden ser nombrados diputados siempre que reúnan las dos terceras partes de votos de los individuos que componen la junta”.

En el Decreto de convocatoria a un Congreso Constituyente que emitió Venustiano Carranza el 14 de septiembre de 1916, se señala que para ser diputado se exigen los mismos requisitos que la Constitución de 1857 establece para ser diputado al Congreso de la Unión, pero no podrían ser electos, además, los individuos que tuvieran los impedimentos que establecía la expresada Constitución, los que hubieran ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. Al respecto, el artículo 56 dice: “Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de las sesiones; ser vecino del Estado ó Territorio que hace la eleccion; y no pertenecer al estado eclesiástico. La vecindad no se pierde por ausencia en desempeño de cargo público de eleccion popular”. Véase Constitución Política de la República Mexicana de 1857, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

<sup>8</sup> Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, por decreto del 2 de febrero de 1916, declaró a la ciudad de Querétaro capital provincial de la República y asiento del Poder Ejecutivo de la Unión y de las Secretarías de Estado.

120 mil entre burócratas federales y prestadores de todo tipo de servicios.

Garrido hace un minucioso estudio de los constituyentes. Señala que el estado que más diputados envió fue el de Jalisco, con 21, seguido del estado de Guanajuato con 19, Michoacán y Veracruz con 18 cada uno. Por los trastornos de la lucha armada, por lo menos treinta diputados no eran originarios de los estados que representaban. Las entidades que sólo enviaron un representante fueron Baja California, Colima y Chihuahua. Los constituyentes por Querétaro fueron Juan N. Frías por el distrito de Querétaro, José María Truchuelo por el de Cadereyta y Ernesto Perusquía por San Juan del Río, siendo este último el que más brilló por su pensamiento liberal social. Por Guanajuato acudió otro queretano, Carlos Ramírez Llaca; por esta razón también se presenta su semblanza.

El constitucionalista muestra que la edad promedio de los constituyentes al momento del Congreso era de 35.8 años y fallecieron en promedio a los 64 años. Los apellidos más repetidos fueron González (5), López (5), Villaseñor (5) y Aguirre (5). Los nombres más comunes entre los constituyentes fueron José (15), Rafael (11), Antonio (9), Juan (8) y Francisco (8).

A continuación, el cronista de Querétaro refiere los trabajos del Constituyente desde la sesión inaugural el 1 de diciembre de 1916, hasta su terminación el 31 de enero de 1917, en 66 sesiones ordinarias, una sesión permanente<sup>9</sup> y la sesión de clausura. Carranza juró la Constitución la tarde del 31 de enero de 1917, pero como sabemos se publicó hasta el 5 de febrero de ese mismo año. A la firma de la Constitución sólo acudieron 209 diputados.

El autor también refiere otros datos interesantes: el día que más artículos se aprobaron fue el 21 de enero, con un total de 19; cuando hubo más asistencia inicial fue el 14 de diciembre de 1916, con 185 diputados. Aunque en la convocatoria al Constituyente se señaló que sus honorarios serían de \$60.00

<sup>9</sup> Sesión celebrada del 29 al 31 de enero de 1917.

diarios, más gastos de viaje de ida y de regreso, estos sólo fueron de \$15.00 diarios en oro.

Enseguida, Garrido del Toral analiza a los dos grupos que se formaron en el Congreso: los renovadores o carrancistas, encabezados por Félix F. Palavicini, José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas y Lorenzo Sepúlveda, y los jacobinos u obregonistas que no tenían un líder formal, pero cuyos representantes más connotados fueron Francisco J. Múgica y Heriberto Jara. Considera que Carranza perdió el control del Congreso ante los obregonistas, teniendo que aceptar una nueva normatividad constitucional, más radical que la que él había presentado.

Los proyectos de los artículos más importantes, como el 27 y el 123, fueron discutidos en sendas comisiones de reformas constitucionales en el antiguo Mesón del Águila Roja, antes sede del obispado queretano, convertido hoy en oficinas de la delegación del Centro Histórico del municipio de Querétaro. La profesión predominante en el Congreso fue la de abogado, con 145 diputados, sin embargo los líderes más sobresalientes, Múgica y Jara, no eran juristas, pero tenían un profundo conocimiento de las demandas populares de la Revolución.

En el caso del artículo 130<sup>10</sup> constitucional sobre agrupaciones religiosas, llama la atención que el autor considera que pudiera no haberse votado, siendo uno de los artículos más discutidos y que causaron gran polémica.

De conformidad con el *Diario de los Debates*,<sup>11</sup> una vez discutido este artículo, se procedió a su votación nominal. Posteriormente, “la Presidencia ordenó que en vista de que sólo quedaban pocos ciudadanos diputados en el salón, mañana (lunes 29 de enero de 1917) se daría el resultado de la

<sup>10</sup> Originalmente este precepto se presentó como el artículo 129 del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.

<sup>11</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, tomo II, 4ta. reproducción facsimilar de la edición de 1960, edición aumentada, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (Colección Biblioteca Constitucional), 2014, pág. 1061.



votación”, sin embargo, aunque no se estableció el número de votos que obtuvo, fue aprobado. Esta sesión se levantó a las 2:15 a.m. del domingo 28 de enero de 1917.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> El texto original del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice: “Corresponde a los Poderes Federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.- El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.- El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.- La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.- La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.- Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.- Las Legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.- Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento.- Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.- Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa, en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.- El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.- Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.- Las publicaciones periódicas de

La redacción del artículo 27 fue la más delicada por la importancia del tema agrario que afectaba a nueve millones de mexicanos en extrema pobreza. El constitucionalista, después de “leer y releer” el *Diario de los Debates*, concluye que hubo 179 votaciones de dictamen del articulado, de las cuales 117 se resolvieron por unanimidad, 46 por mayoría superior a dos tercios de los presentes y sólo 15 por mayoría absoluta. En general, los diputados constituyentes y el propio Carranza compartieron en lo esencial valores, preocupaciones y perspectiva del futuro que debería tener la sociedad mexicana.

El órgano de comunicación oficial del Congreso fue el *Diario de los Debates*. Además, los periódicos *El Constituyente*, *El Zancudo*, *New York Times*, *Associated Press*, *El Pueblo* y *El Camote* reseñaron los acontecimientos.

El cronista destaca que aunque se haya asentado que era una constitución que reformaba a la del 5 de febrero de 1857, se hizo una constitución nueva. Considera que se tuvo que agregar esta referencia para quedar dentro de la competencia que su norma creativa había impuesto al órgano constituyente, ya que la convocatoria y el proyecto del Primer Jefe se referían simplemente a reformar la Carta del 57.

---

carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.- Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.- No podrá heredar por sí ni por interpósita persona ni recibir por ningún título un ministro de cualquiera culto, un ‘inmueble’, ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.- Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se registrarán, para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.- Los procesos por infracción a las anteriores bases, nunca serán vistos en jurado”. El 28 de enero de 1992 se realizó la única reforma que tiene a la fecha el presente artículo.

Refiere que Carranza no firmó la Constitución, “la recibió firmada por los constituyentes y la protestó. Ya después, el 5 de febrero la promulgaría y la firmaría con el refrendo de su secretario de Gobernación Manuel Aguirre Berlanga. La publicación fue ese 5 de febrero de 1917 a las 16:00 horas en el Palacio Nacional”.

El constitucionalista subraya la relevancia de las garantías sociales: “fue tan innovadora esta idea de constitucionalizar las garantías sociales que en 1917 la adoptó Rusia, en 1918 China Popular, en 1919 la República Alemana de Weimar, y en ese mismo año, sirvió para las bases del Tratado de Versalles”. Reitera que la Carta mexicana de 1917 es una constitución nueva “por su contenido social, y porque pasó de un Estado liberal a un régimen de Estado social benefactor”.

Garrido del Toral concluye que la obra magna del Constituyente de Querétaro no fue ni la invención del derecho social ni de las garantías sociales, que ya se habían creado en Europa,<sup>13</sup> sino que:

La gran obra de la Asamblea de 1916-1917 en Querétaro fue [...] llevar, por primera vez en el mundo, garantías sociales a una constitución, rompiendo los viejos paradigmas liberales de que las constituciones sólo debían integrarse por garantías del individuo y parte orgánica.

El Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM) se complace en publicar *Querétaro de la Constitución. Constitución de Querétaro* en el marco de la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PATRICIA GALEANA

*Instituto Nacional de Estudios Históricos  
de las Revoluciones de México*

<sup>13</sup> En la Inglaterra industrial de principios del siglo XIX, en Francia desde 1848 y en la Alemania de Bismarck y el káiser Guillermo I a partir de entre 1869 y 1881.