

# EL PROYECTO DE CARRANZA

**E**l viernes 1 de diciembre de 1916, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, en la sesión inaugural del Congreso Constituyente, dio lectura a un detallado informe donde fijaba los lineamientos generales de su proyecto de nueva Constitución.

Su referencia obligada era la Constitución de 1857, a partir de la cual debía proponer un nuevo o renovado edificio normativo. El campo de visión de Carranza era fundamentalmente político, y su pretensión la de conjugar productivamente aspiraciones varias y asentadas en 1857: derechos humanos; soberanía popular; división de poderes; república federal, representativa y popular. En contrapartida, en torno a los derechos sociales, era prácticamente omiso.

Congruente con su visión, Carranza insistía más en un “proyecto de Constitución reformada” —aludiendo a la del 57— que a una inédita. Según su exposición ante el Congreso, en su iniciativa estaban “contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar... las instituciones... encauzando su marcha hacia el progreso por la senda de la libertad y el derecho”. Vale la pena subrayar la

idea de “reformas políticas”, porque de esa senda no se saldrá la argumentación y propuesta del jefe constitucionalista.

Carranza hizo primero una apología ritual de la Carta del 57: “legado precioso”, “entró en el alma popular con la guerra de Reforma”; sin embargo, asentó que, “desgraciadamente, los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales... de los que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

Su diagnóstico apuntaba hacia varios terrenos: a) los derechos individuales, “base de las instituciones sociales”, habían sido conculcados (por la vía del juicio de amparo —argumentaba Carranza— se “embrolló la marcha de la justicia”); b) se erosionó la soberanía de los estados, con el expediente de la revisión de la Suprema Corte de Justicia de “los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos”; c) “la declaración de los Derechos del Hombre... no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba” —los límites entre el Estado y el individuo no estaban claramente delimitados—; d) “la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no expresa ni ha significado una realidad” —“el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación... sino por imposiciones”—; e) la división de poderes no era más que un ideal” en abierta oposición a la realidad” —“dándose sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos”—; f) “ha sido una promesa vana el precepto que consagra la federación de los estados”, su soberanía y libertad —“esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad”.<sup>1</sup>

A pesar de un diagnóstico tan rotundo, Carranza señaló que pretendía conservar “intacto el espíritu liberal” de la

<sup>1</sup> El discurso íntegro de Carranza puede leerse en *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, t. I, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922. Edición facsimilar de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, México, pp. 260-271.

Constitución de 1857 y “la forma de gobierno en ella establecida”. Y realizó una exposición sintética de las reformas que proponía.

Dentro de la mejor tradición liberal, Carranza puso en el centro de su atención —y lo convirtió en el eje de su discurso— al individuo, el cual debería, antes que nada, ser protegido de los posibles excesos del aparato estatal. “La Constitución —dijo Carranza— debe buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes... no puede convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance...” La libertad humana, piedra fundadora de su discurso, obligaba a establecer poderes y funciones claramente delimitados por el Estado y el área de inviolabilidad de las garantías individuales. “El deber primordial del gobierno es facilitar... que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual.”

Por ello, en el esquema original de Carranza —que sería refrendado por los constituyentes— la Constitución estaba obligada a iniciar con un capítulo “de las garantías individuales”, siguiendo la lógica establecida por el Constituyente de 1857 que inició su Carta con “los derechos del hombre”.

Carranza pretendía ir más allá de la sola enumeración de los derechos humanos para “ofrecerles las garantías debidas”, de tal suerte que las libertades individuales no quedaran “a merced de los gobernantes”. Haciendo alusión a la fuerza de la cultura y la tradición en tan importante materia señaló que “la simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada... resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas...” Por ello, además de las reformas que el proyecto de Carranza hacía a la Constitución del 57 en esa materia, sugería que a futuro se establecieran “castigos severos que el código penal imponga a la conculcación de las garantías individuales”.

Siguiendo esa lógica resultaba natural la insistencia de Carranza en revisar, por ejemplo, el recurso del amparo en los juicios civiles, las garantías para todos los acusados, la facultad exclusiva de los jueces para imponer sanciones, el fortalecimiento del ministerio público, etc. Se trataba, en todas ellas, de reformar instituciones y prácticas que vulneraban la vigencia de las garantías individuales. Para ilustrar el razonamiento de Carranza vale la pena reproducir el listado de flagrantes violaciones que enumeró para insistir en “las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal”: “incomunicaciones rigurosas y prolongadas”, “diligencias secretas y procedimientos ocultos”, “restricciones del derecho de defensa”, “maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes”, no existe “duración máxima de los juicios penales”, etc. Todo ello demandaba una redacción más detallada del artículo 20.

En el mismo capítulo de las garantías individuales quedaba colocado el importante artículo sobre la propiedad. Ya la Constitución de 1857 preveía la expropiación “por causa de utilidad pública y previa indemnización”.<sup>2</sup> Carranza, por ello, sólo proponía “que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata”. Como se sabe, en este renglón Carranza fue desbordado significativamente.

Las Leyes de Reforma habían establecido la prohibición para que las corporaciones religiosas pudieran adquirir bienes raíces. El artículo 27 señalaba que: “Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación y objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de la institución”.<sup>3</sup> Pero como la Iglesia le había dado —a

<sup>2</sup> Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM (República Liberal. Obras Fundamentales), 1987, pp. 262-263.

<sup>3</sup> *Ibid.*

decir de Carranza— la vuelta al asunto, a través de sociedades anónimas, “y como por otra parte, esas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierras [...] no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros”.

Por ello, Carranza le propuso al Congreso “la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas”.

Ahora bien, en materia estrictamente política, en donde se ilustra con claridad la concepción de Carranza sobre la democracia, es necesario detenerse un poco. En este terreno, la intervención del Primer Jefe se iniciaba con la piedra fundadora del edificio democrático: el voto. Partía de la tradicional discusión de si el sufragio debía ser un derecho de todos “o si por el contrario, hay que otorgarlo solamente a los que están en aptitud de darlo de una manera eficaz...”, y afirmaba contundente: “Para que... sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder...”. E incluso, más allá de la “verdad teórica” apuntada, Carranza se apoyaba en el carácter revolucionario y popular del movimiento que encabezaba. Dijo: “sería impolítico e inoportuno... después de una gran revolución popular, restringir el sufragio”, aunque a él mismo no le resultaba descabellado el argumento de restringir el sufragio a aquellos ciudadanos con insuficiente educación escolar.

Carranza, apoyándose en las disposiciones de la Constitución del 57 y en la experiencia posterior, ofrecía el modelo de una república representativa, federal, con división de poderes y cuya célula básica sería el municipio libre. El municipio no

sería solamente “la base del gobierno libre”, sino que también aportaría a la comunidad “independencia económica, supuesto que tendría fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades”. No obstante, para alcanzar tan ambicioso objetivo, la única disposición constitucional que proponía al respecto era que “el municipio libre” sería “administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado” (artículo 115).

Carranza, en su discurso inaugural ante el Congreso, insistió en la necesidad de abrir cauce a la auténtica división de poderes. “La división de las ramas del poder público obedece... a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación”, de tal suerte “que uno no se sobreponga al otro”.

Dada la historia reciente del país, externó su preocupación de “que el Poder Legislativo no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo”, lo cual debía remontarse al “ser electos por el pueblo sus representantes, sin la menor intervención del poder central”. De esa forma “se tendrán Cámaras que de verdad se preocupen por los intereses públicos”.

Carranza, por lo menos en el discurso, deseaba un Poder Legislativo fuerte y representativo, pero no como el diseñado por los constituyentes de 1857, “que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo”. En ese punto, se hacía cargo de las dificultades que el Ejecutivo había tenido con el Legislativo durante los periodos de Juárez y Lerdo de Tejada y de las ideas que había puesto en circulación Emilio Rabasa.<sup>4</sup> El llamado Primer Jefe propuso explícitamente “quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la federación”, ya que ese exceso, según Carranza, “fue lo que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre

<sup>4</sup> Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política en México*, México, Porrúa, 1912.

tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas”. A cambio de ello, Carranza le otorgaba al Legislativo “el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno”.

Con todas sus letras, Carranza se pronunció contra la posibilidad de un sistema de gobierno parlamentario. Incluso se extendió en ello, de una manera tal que aún hoy llama la atención: como si la propuesta del parlamentarismo en 1916-1917 tuviera, en efecto, probabilidades reales de cristalizar. Realizó una introducción particular, para llamar la atención sobre el tema:

Ésta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre vosotros, ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte, contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente, desde su independencia, los pueblos latinoamericanos, a saber: el régimen parlamentario.

Carranza se playó en sus razones para rechazar el parlamentarismo, y lo mismo acudió a Tocqueville que a la experiencia histórica de la nación. Y en su exposición quedaron claramente planteadas sus ideas de la necesidad de un gobierno fuerte, tutelar, mas no despótico, capaz de conjugar libertad y orden, con un Ejecutivo prestigiado, que pudiera contener tanto las presiones de las “camarillas” legislativas como las del ejército.

Tocqueville observó en el estudio de la historia de los pueblos de América de origen español, que éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer, y a la dictadura cuando se cansan de destruir... mientras fueron dependencias de España, estuvieron regidos por mano de hierro; no había más voluntad que la del virrey... cuando las luchas de independencia rompieron las ligaduras... tomaron para sí todas sus reivindicaciones, sin pensar que no tenían hombres que los guiasen en tan ardua tarea... para ser libre no basta quererlo, sino que es necesario también saberlo ser. Los pueblos de que se

trata, han necesitado y necesitan todavía de gobiernos fuertes, capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas... pero por desgracia, en este particular se ha caído en la confusión y por gobierno fuerte se ha tomado al gobierno despótico... Siempre ha habido la creencia de que no se puede conservar el orden sin pasar sobre la ley, y ésta y no otra es la causa de la ley fatal de que habla Tocqueville; porque la dictadura jamás producirá el orden... La libertad tiene por condición el orden, y sin éste aquélla es imposible...

A partir de esa última fórmula esbozada, Carranza filtraba la historia política del país:

En México, desde su independencia hasta hoy, de los gobiernos legales que han existido, unos cuantos se apegaron a este principio, como el de Juárez, y por eso pudieron salir avantes; los otros, como los de Guerrero y Madero, tuvieron que sucumbir por no haberlo cumplido. Quisieron imponer el orden enseñando la ley, y el resultado fue el fracaso.

Carranza desconfiaba de la capacidad de la legalidad para estabilizar y gobernar el país. Una historia singular (estabilidad que pasa por encima de las prescripciones legales y gobiernos vulnerables, por su apego irrestricto a la ley) lo empujaba a no hacerse demasiadas ilusiones en los dones de la ley. Carranza oscilaba y tan pronto imaginaba a la nación como un menor de edad al que debe educarse como un animal salvaje que hay que domesticar, al tiempo que aspiraba a un gobierno republicano apegado al derecho. “El gobierno debe ser respetuoso de la ley y las instituciones [...] pero debe ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad.” Libertades y orden, los extremos y preocupaciones que modulan la propuesta del Primer Jefe del constitucionalismo.

Y como fórmula para intentar conjugarlos, un Ejecutivo fuerte por la fuente misma de su elección. Edulcorando la acción del Constituyente de 57, Carranza aseguraba que “conci-



bieron bien al Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley”, pero, se lamentaba, “restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales”.

Por ello, la elección directa junto con la no reelección —bandera originaria del maderismo— deberían ser consagrados como principios y normas por el Congreso Constituyente. “Si se designa al presidente directamente por el pueblo... el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra las tentativas de cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos. El gobierno, entonces, será justo y fuerte.”

La iniciativa de la no reelección, por otra parte, ni siquiera fue argumentada por Carranza. Era parte del sentido común y del compromiso original de los revolucionarios.

Luego de su argumentación a favor de un régimen con presidente fuerte, descalificó a un eventual sistema parlamentario.

¿Qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario?... quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete”... se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura decorativa. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el parlamento. Y como éste en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tuestas, temeroso a cada instante de ser censurado.

Carranza afirmaba que el parlamentarismo en Inglaterra o España se explicaba “por el antiguo poder absoluto de los reyes”, “pero entre nosotros no tendría ningunos antecedentes, y sería cuando menos imprudente lanzarnos a la experiencia de un gobierno débil”.

Por otra parte, el régimen parlamentario suponía “forzosa y necesariamente dos o más partidos políticos perfectamente organizados y una cantidad considerable de hombres en cada uno de esos partidos, entre los cuales puedan distribuirse frecuentemente las funciones gubernamentales”. Dada la inexistencia de esas condiciones, Carranza reforzaba su argumentación a favor de un régimen presidencial.

Tomaba como ejemplo a los Estados Unidos, las experiencias desafortunadas latinoamericanas, e insistía en su propuesta original. Dentro de ella, se pronunciaba por la supresión de la Vicepresidencia y establecía un nuevo sistema para la sustitución tanto temporal como definitiva del presidente de la República. Para él, la institución de la Vicepresidencia había tenido una “historia funesta”, ya que “en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República”. “Queriéndolo o sin pretenderlo”, el vicepresidente “quedaba convertido en el foco de la oposición, en el centro donde convergían y del que irradiaban todas las malquerencias y todas las hostilidades, en contra de la persona a cuyo cargo estaba el poder supremo de la República.”

Carranza planteó que en caso de falta temporal o definitiva del presidente, fuera el Congreso de la Unión el que nombrara sustituto. Dado que acudir al expediente de contar con un presidente de relevo previamente establecido —vicepresidente o alguno de los miembros del gabinete— causaba más problemas de los que solucionaba. Dos razones más ofreció para ello, una enunciada en términos negativos y otra en términos positivos: “Es de buena política evitar las agitaciones a que siempre dan lugar las luchas electorales, las que ponen en movimiento grandes masas de intereses que se agitan alrededor de los posibles candidatos” (sin duda una argumentación que exhibe algunos de los resortes conservadores de la visión política del Primer Jefe del constitucionalismo) y “los miembros del Congreso de la Unión representantes legítimos del pueblo, recibirán, con el

mandato de sus electores, el de proveer, llegada la ocasión, de presidente de la República”.

Por último, Carranza hizo alusión a la necesaria “independencia del Poder Judicial”, dado que uno de los “anhelos” del “pueblo mexicano” era el de tener “tribunales independientes que hagan efectivas las garantías individuales”. En su intervención no se extendió en esa materia, pero en su iniciativa de constitución establecía que el Poder Judicial se depositaría en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 94), cuyos ministros serían nombrados por ambas Cámaras reunidas en sesión del Congreso de la Unión, a través de escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos (artículo 96). A su vez, los magistrados de circuito y los jueces de distrito serían nombrados por la Suprema Corte (artículo 97).

El discurso de Carranza se nutre más de la tradición liberal que de la democrática. Para él, lo fundamental es garantizar las libertades individuales y establecer con claridad los límites de la acción estatal; y en un segundo plano quedan los asuntos de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Al colocar en el centro de sus preocupaciones las garantías básicas de todo ciudadano y al contraponerlas con el ejercicio del poder, Carranza reitera la necesidad de preservar una serie de libertades individuales como punto de partida en la construcción de la normatividad estatal. Con ello vuelve a plasmar en la Constitución buena parte de los derechos individuales forjados por la tradición liberal.

