

Reforma y permanencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en tiempos de transición democrática

Marco Antonio Pérez De los Reyes*

Enrique Inti García Sánchez**

Sumario: Introducción; Contexto histórico-político del Congreso Constituyente de 1916-1917; Las reformas al texto constitucional de 1917. Estudio general; Los 22 artículos con texto original. Estudio específico, Conclusiones.

Introducción

El domingo 5 de febrero de 2017 se cumplió el primer centenario de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en vigor; con este motivo se han desarrollado múltiples programas oficiales y de diversas instituciones académicas tendientes a conmemorar, de la manera más entusiasta, un suceso de tanta trascendencia, ya que se trata de la norma fundamental del sistema jurídico mexicano.

En efecto, independientemente de las múltiples definiciones que se han propuesto respecto de la Constitución, esta puede considerarse como “un conjunto normativo de naturaleza suprema y fundamental” (Arteaga 2008, 2); ello equivale a asignarle la calidad de norma fundacional porque determina la estructura y las funciones del Estado, a la vez que establece las relaciones de este con los gobernados, por lo que suele contener una parte declarativa de reconocimiento a sus derechos fundamentales, así como los mecanismos de garantía de su ejercicio eficaz.

* Profesor investigador de la Escuela Judicial Electoral. marco.perez@te.gob.mx.

** Asesor de la Escuela Judicial Electoral. enrique.garcias@te.gob.mx.

En esta concepción de contenido constitucional, es evidente que la ocasión festiva se justifica plenamente porque esta Carta normativa ha fundamentado jurídicamente al país en los últimos 100 años, en los cuales se ha requerido modernizar los aspectos esenciales de su desarrollo, fortalecer las instituciones democráticas y enfrentar retos que difícilmente se hubieran vislumbrado en la fecha de su expedición.

Por esta razón, resulta importante analizar el texto de sus 136 artículos de fondo con el propósito de resaltar cuáles de ellos conservan su redacción original y por qué motivo, lo que proporcionará una noción fundamentada de la capacidad visionaria de los integrantes de la magna asamblea constituyente reunida en la ciudad de Querétaro, en medio de una acalorada pugna de intereses, producto de una revolución político-social que apenas empezaba, para suscribir una nueva Constitución en cuyo texto cupieran las distintas facciones y proyectos de nación, no necesariamente armonizados.

En un primer contacto con el proceso reformista desarrollado en estos 100 años de vigencia se observa que solamente 22 artículos no han sido alterados, por lo cual los 114 restantes se alejan mucho o poco de lo que expresaron primariamente los constituyentes. Desde esta perspectiva, cabe preguntarse si realmente la Constitución ha sobrevivido una centuria o si el Poder Constituyente Permanente ha procedido, de manera paulatina, inadvertida y, en el mejor de los casos, no intencional, a darle a los mexicanos un nuevo texto constitucional, en el que solamente se conservan ciertos aspectos esenciales que justifican dicha permanencia.

La respuesta a esta interrogante puede alcanzar profundidades académico-políticas insospechadas que incluyen la propuesta, ya expresada en varios foros y desde mucho tiempo atrás, de un auténtico movimiento contrarrevolucionario. Naturalmente, un estudio de tal envergadura sobrepasa los límites de un artículo como este, por lo que, en un sentido mucho más restringido, se limitará a analizar el contenido de los 22 artículos no modificados y argumentar, desde una perspectiva académica, las razones de su permanencia.

Esta tarea resulta útil si se toma en cuenta que, en el sentido opuesto, es decir, respecto de los artículos reformados, ya se han vertido múltiples opiniones y estudios. Lo que ahora se pretende es señalar con precisión lo que realmente queda de original de aquella ley

suprema de la que legítimamente nos enorgullecemos por tratarse de la primera con contenido social en el consorcio de las naciones, reivindicadora de los intereses de clase y postuladora de la seguridad social, frutos nada menores en los inicios del siglo xx.

La primera impresión que puede causar en el ánimo de un observador es la de suponer que, si esos 22 artículos no han sido alterados durante una centuria y a pesar de los cambios radicales que ha sufrido el país, es por el hecho de que contienen la puntual regulación de principios fundamentales que caracterizan e incluso singularizan al Estado nacional.

El estudio particular de cada uno de ellos demostrará si así sucede en todos los casos o si hay excepciones, lo cual haría más difícil entender las razones de su supervivencia.

No debe soslayarse que, ya de cara a una fecha tan relevante para la república, no faltan las propuestas, con mayor o menor fundamento, respecto de si debe convocarse a un nuevo Congreso Constituyente¹ o si debe ofrecerse al público en general una versión resumida y escrita con lenguaje ciudadano que la haga inteligible, dado que, a todas luces, si bien no se ha aumentado el número total de sus artículos de fondo, en muchos casos su contenido sí se ha ampliado considerablemente, además de incorporar elementos que deberían ser consignados en la legislación correspondiente y que además se redactan con términos técnicos y especializados que quedan fuera del conocimiento de la mayoría de las personas.²

Ambas propuestas inciden en la necesidad de retomar la función que debe cumplir una constitución, en el sentido de proporcionar los parámetros normativos básicos, dejando en manos del legislador ordinario la precisión técnica y el alcance de cada mandato, a la vez que debe ser un instrumento que permita su fácil comprensión y divulgación.

¹ La opinión de la doctrina no es unánime; al respecto pueden citarse como ejemplos extremos, a favor, a José Fuentes García y, en contra, a Ignacio Burgoa (Galeana 2013, 362 y 378). En el sector político, destaca la organización Por México Hoy, proyecto que encabeza Cuauhtémoc Cárdenas desde 2014 y cuya propuesta es crear una nueva Constitución.

² Con este propósito, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ha elaborado un documento denominado *Constitución reordenada y consolidada*, compilado por Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés, en 2016, y editado por la Universidad y otros editores. Disponible en <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion-reordenada-consolidada>.

Efectivamente, el pueblo, al cual se le reconoce como titular de la soberanía, debe ser el primer interesado en conocer de manera puntual la constitución a fin de exigir con fundamento sus derechos y cumplir a cabalidad sus obligaciones; en ello, los responsables de la elaboración de los textos legales tienen un compromiso de origen.

No cabe considerar que la constitución sea un documento solo entendible por los profesionales del derecho; esta posición es propia de gobiernos dictatoriales y nunca de democracias consolidadas, de aquí la necesidad de que una institución tan celosa de garantizar el ejercicio pleno de las libertades democráticas, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se preocupe de divulgar el sentido y la aplicación de los diferentes artículos constitucionales. Por ello, esta investigación también se puede enmarcar en las conmemoraciones del texto supremo de 1917.

Las festividades del centenario constitucional deben servir de escenario propicio para reflexionar en torno a los beneficios y las limitaciones que en tal documento se han encontrado en el devenir histórico de la nación; los primeros para conservarlos y garantizar su eficacia, y las segundas para superarlas y actualizarlas, con el propósito claro de hacer de la CPEUM el instrumento de unión, justicia y superación que fundamente el Estado de derecho.

Contexto histórico-político del Congreso Constituyente de 1916-1917

Antecedentes

Durante el siglo XIX, México enfrentó un constante estado de crisis política, específicamente desde que concluyó la Guerra de Independencia en 1821 y hasta que Porfirio Díaz ascendió al Poder Ejecutivo federal en 1876, quien en forma dictatorial ocupó, salvo el periodo de 1880 a 1884, la Presidencia de la República hasta 1911, cuando renunció como resultado de la revolución emprendida por Francisco I. Madero.

Esa condición de constante inestabilidad propició que la propiedad rural se concentrara en unas cuantas manos debido a las disposiciones normativas de la época, como las Leyes de Terrenos Baldíos de 1863

y 1894, así como la formación de una clase rural encumbrada frente a un campesinado pauperizado. Algo similar ocurrió con los trabajadores, pues estaban sujetos a una explotación irracional en las fábricas, en las minas y en los talleres.

Tal situación se agudizó durante el porfirismo, en virtud de que el régimen apoyó abiertamente a los terratenientes y al grupo patronal. De esta manera, al estallar la revolución maderista, con objetivos de índole político, las clases populares encontraron un ámbito de expresión que hasta entonces no habían tenido, por lo que comenzaron a exigir a los líderes revolucionarios la satisfacción de sus demandas de contenido netamente social. Este fue el principal motivo del rompimiento entre Francisco I. Madero y Pascual Orozco en Chihuahua y Emiliano Zapata en Morelos.

La debilidad evidente del gobierno maderista y el enfrentamiento con los grupos revolucionarios que originalmente apoyaron su causa, así como la abierta intervención norteamericana en los asuntos internos del país, facilitaron el golpe de Estado conocido como la Decena Trágica, ocurrido en Ciudad de México del 9 al 22 de febrero de 1913, el cual concluyó con los homicidios del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente José María Pino Suárez, así como con el gobierno de 45 minutos de Pedro Lascuráin y con la usurpación abierta del general Victoriano Huerta.

No obstante, el mismo día en que Huerta dio a conocer telegráficamente a los gobernadores de los estados y territorios del país su designación como presidente, Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila, se alzó en armas, encabezando un movimiento opositor que se denominó constitucionalista porque pretendía restablecer el orden constitucional vulnerado por la usurpación huertista.

Ante estos hechos, la Cámara de Diputados de Coahuila otorgó a Carranza amplias facultades para volver al orden legal al país; así, el 26 de marzo de 1913 salió de la ciudad de Saltillo y, a poca distancia, en la Hacienda de Guadalupe, firmó con varios jefes militares el Plan de Guadalupe, emitido esencialmente para desconocer y, en su caso, derrocar al gobierno de Victoriano Huerta.

Este movimiento constitucionalista atrajo muchas adhesiones en diversas partes del territorio nacional; sin embargo, para sumarse a la causa en el Plan de Guadalupe, algunos caudillos revolucionarios

exigían demandas de tipo social que consideraban de urgente y prioritaria satisfacción, como la dotación de tierras para los campesinos, salarios mínimos, jornadas máximas, trato digno a los campesinos y a los trabajadores, entre otras. Esa era la posición fundamental de Emiliano Zapata y de Francisco Villa; no obstante, Carranza postergó sus demandas argumentando que el objetivo próximo era el derrocamiento de la dictadura. A la postre, estas razones encontradas y otras de índole político y militar provocaron un enfrentamiento de ambos jefes con Carranza.

La campaña militar del Ejército Constitucionalista fue muy exitosa y, el 15 de julio de 1914, al caer la plaza de Zacatecas en manos de la División del Norte, comandada por Francisco Villa, se precipitó la renuncia de Victoriano Huerta; tras su salida hacia Estados Unidos de América, Francisco Carbajal quedó interinamente al frente del Ejecutivo federal. Poco después, el 13 de agosto, se firmaron los tratados de Teoloyucan, los cuales establecían la logística para que el ejército carrancista ocupara pacíficamente Ciudad de México y se constituyera en el nuevo ejército federal, en virtud de que se disolviera el que apoyaba al usurpador Huerta.

El 5 de septiembre de 1914, ya en la capital de la república, Venustiano Carranza convocó a una convención de gobernadores y generales con mando de fuerza que debería reunirse en Ciudad de México a partir del 1 de octubre siguiente, con el propósito de acordar el restablecimiento del orden constitucional y algunas disposiciones de carácter militar, dada la formación del nuevo ejército revolucionario.

Carranza, en su calidad de primer jefe del Ejército Constitucionalista otorgada por el Plan de Guadalupe, trató de allegarse con el apoyo de los zapatistas y de los villistas, pero este objetivo no le resultó fácil de instrumentar debido a la posición extrema de ambas facciones respecto a la satisfacción inmediata de sus demandas agrarias.

La perspectiva carrancista de encausar por las vías legales la dotación de tierras era señal inequívoca del continuismo del gobierno maderista, frente a la postura radical ya expresada en vida del presidente Madero en el Plan de Ayala, suscrito por Emiliano Zapata el 25 de noviembre de 1911, a escasos 20 días de haber iniciado su gobierno.

La cuestión agraria representaba el tema más álgido de la controversia entre los jefes de la Revolución, porque incluso se presentaban diferencias entre zapatistas y villistas; los primeros consideraban un

reparto agrario entre los campesinos de manera integral, en tanto que los segundos postulaban que los beneficiados directos debían ser los soldados de la Revolución, ya que arriesgaron sus vidas en campaña (Meyer 1978, 2440).

Finalmente, al inicio de la Convención no acudieron ni Villa ni Zapata, quien, incluso, proponía llevar a cabo una Junta Revolucionaria Nacional con el objetivo de designar a un presidente interino para elegir, en su momento, a un mandatario que garantizara la realización de las aspiraciones populares. Esta idea, por supuesto, era totalmente contraria a la de Carranza, quien aspiraba a conservarse en el poder.

Así, en un ambiente de tensión, a las 16:00 horas del 1 de octubre de 1914 dio inicio la Convención Nacional Revolucionaria, en el recinto de la Cámara de Diputados en Ciudad de México, con 79 delegados, todos ellos carrancistas, con Luis Cabrera como presidente. En esa ocasión, Carranza

leyó ante la convención un trascendental mensaje en el que se señalaba que los mandos del ejército habían convenido implantar las reformas sociales y políticas que eran imprescindibles para colmar las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica. Entre estas se encontraba el aseguramiento de la libertad municipal, la resolución del problema agrario, la limitación de horas de trabajo y el mejoramiento de las condiciones económicas de la clase obrera, reformar los aranceles y la legislación bancaria y dar al matrimonio su verdadero carácter de contrato civil (Serrano 2013, 342).

En la sesión del 3 de octubre, Venustiano Carranza leyó un informe de sus actividades al frente del Ejército Constitucionalista y del Poder Ejecutivo y manifestó que ambos cargos se los entregaba a la Convención allí reunida, por lo que presentaba su formal renuncia y se retiraba del recinto para dejar a los delegados en plena libertad de acordar lo conducente, con la seguridad de que lo que resolvieran seguramente vería por los intereses de la patria.

Los delegados decidieron que Carranza prolongara su mandato en ambas funciones, lo cual fue aceptado por él. Por su parte, el general Álvaro Obregón expuso los beneficios de trasladar la Convención a una sede neutral, sin presiones de facto de ninguna facción revolucionaria —como lo había sugerido en su momento Francisco Villa—, y,

para esos efectos, se propuso la ciudad de Aguascalientes. Igualmente, se manifestó que a la nueva locación no acudirían civiles. Tales decisiones enfrentaron abiertamente a Carranza y Obregón.

Finalmente, el 10 de octubre se reanudaron los trabajos de la Convención en el Teatro Morelos de Aguascalientes, ya con una integración exclusivamente militar; a ella acudieron Francisco Villa y una delegación zapatista. La Convención se autodeclaró soberana y manifestó que sus decisiones serían acatadas en todo el país. Por su parte, los zapatistas insistían en dos puntos concretos: la aceptación del Plan de Ayala y la renuncia de Carranza.

En medio de los trabajos de la Convención se desarrolló un episodio que pudo haber traído fatales consecuencias, pues Antonio Díaz Soto y Gama manifestó que la bandera nacional en la que los delegados pensaban firmar los acuerdos tomados carecía de valor alguno.

Carranza no acudió a Aguascalientes y, en cambio, trasladó su gobierno al puerto de Veracruz, a la vez que envió una carta a los delegados en la que los acusaba de reaccionarios y de querer obstaculizar la pacificación del país con base en sus intereses de grupo. A esas alturas, los villistas y los zapatistas ya hacían frente común, máxime cuando los primeros reconocieron públicamente las especificaciones del Plan de Ayala. Carranza, a su vez, manifestaba que renunciaría si también lo hicieran a la comandancia de los ejércitos a su mando Francisco Villa y Emiliano Zapata.

La Convención consideró aprobadas las renunciaciones de Carranza y de Villa, sin resolver el caso de Zapata. Por ese motivo, eligieron como presidente convencionalista a Eulalio Gutiérrez y nombraron una comisión para comunicarle lo acordado a Carranza, quien rechazó dicho acuerdo y manifestó en su comunicado a la Convención que no estaba renunciando, sino admitiendo la posibilidad de hacerlo, por lo que consideraba ilegal el nombramiento de Eulalio Gutiérrez.

La Convención celebró en Aguascalientes su última sesión el 13 de noviembre de 1914 y luego instaló su gobierno en Toluca. A esas alturas, México contaba con dos gobiernos de facto, a saber, el de la Convención y el constitucionalista. En el segundo se mantuvo Venustiano Carranza, en tanto que en el primero se sucedieron tres gobernantes: Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro. Por su parte, el conflicto armado entre ambas facciones revolucionarias

fue sumamente desgastante y, en medio de esta lucha, Zapata y Villa se entrevistaron personalmente en Xochimilco. Ahí firmaron el Pacto del mismo nombre a fin de unir y coordinar la lucha de ambos ejércitos en contra del carrancismo, y luego ambos aliados entraron a Ciudad de México el 3 de diciembre de 1914.

No obstante, en abril de 1915, Francisco Villa fue derrotado en Celaya por Álvaro Obregón y, tiempo después, la Convención terminó por disolverse en Zacatecas; su último presidente salió hacia Centroamérica y Carranza, triunfante, pudo reinstalar su gobierno en la capital del país.

Independientemente de los episodios militares, importa destacar la labor legislativa de carácter social de cada una de las facciones en pugna de la siguiente manera:

- 1) Convención de Aguascalientes.
 - a) Ley General Agraria. Fijó la pequeña propiedad agraria y se dieron las pautas para llevar a cabo expropiaciones de tierras y aguas de las haciendas. Esta ley, expedida en León, Guanajuato, recogió la postura villista en torno al problema del campo.
 - b) Ley relativa a beneficiar a los campesinos y a los trabajadores. Tomó medidas para terminar con el latifundismo; devolver a los pueblos campesinos sus tierras y aguas despojadas por las haciendas cercanas; fundar un banco agrícola para apoyar a los ejidatarios; establecer escuelas regionales agrícolas; expropiar bienes raíces con base en su valor catastral; llevar a cabo reformas de contenido social; implementar una educación moralizadora; establecer pensiones de retiro y de apoyo en caso de accidentes de trabajo; reglamentar lo referente a horas de trabajo, de higiene y de seguridad social; privilegiar el contrato colectivo de trabajo; reconocer el derecho de huelga y de boicot, y suprimir las tiendas de raya, así como el uso de vales para pagar salarios.
- 2) Legislación y reformas legales del grupo constitucionalista.
 - a) Decreto del 29 de diciembre de 1914 que legalizó el divorcio.
 - b) Ley sobre Relaciones Familiares, del 9 de abril de 1917.
 - c) Ley del 6 de enero de 1915, de contenido agrario, que se atribuye al jurista Luis Cabrera y que en gran medida sirvió de base para redactar el artículo 27 constitucional.

- d) Ley del Municipio Libre.
- e) Se estableció la jornada laboral máxima de ocho horas y se suprimió la tienda de raya.
- f) En 1916 se suprimió la vicepresidencia de la república.

Para llevar a cabo estas reformas de tanto impacto social, el primer jefe había creado previamente una Dirección de Legislación Social, encargada de redactar los proyectos de los textos legales respectivos en virtud de que se había disuelto la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión a la caída del régimen huertista, por lo que, en la ampliación de facultades otorgadas por el Plan de Guadalupe, se estableció para el primer jefe del Ejército Constitucionalista la competencia de expedir y poner en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a satisfacer las necesidades del país en la inteligencia de que, al triunfo de la Revolución, este convocaría a elecciones para integrar de nuevo el Congreso de la Unión.

Lamentablemente, a raíz de un movimiento de huelga iniciado en 1916 por grupos de trabajadores descontentos con el pago de sus salarios con moneda carrancista sumamente devaluada, se tomaron medidas represoras que causaron mayor resentimiento de la clase trabajadora contra el gobierno y contra Venustiano Carranza. Por otra parte, tanto convencionalistas como constitucionalistas decretaron sus respectivas leyes agrarias; en este punto hay que agregar que, en agosto de 1913, en Matamoros, Tamaulipas, Lucio Blanco llevó a cabo, sin autorización expresa, el primer reparto agrario de que se tiene memoria, lo que disgustó a Carranza de tal manera que ordenó su traslado inmediato a Sonora.

Además, en algunas entidades federativas se expidieron leyes y se instauraron políticas que también tendían a satisfacer necesidades sociales urgentes; tales fueron los casos de:

- 1) Tabasco y Jalisco, donde se fijaron los salarios mínimos, las jornadas máximas y se suprimieron las deudas de los trabajadores.
- 2) Yucatán, donde se decretaron cinco leyes: agraria, fiscal, catastral, del municipio libre y laboral, todas con tendencia a reivindicar a la clase trabajadora. Con base en ello, se crearon las juntas de Conciliación y Arbitraje, instituciones que luego se fundaron en los

estados de Coahuila y de Jalisco y que, posteriormente, se generalizaron en todo el país.

- 3) Durango, donde se expidió una importante ley agraria.

Esta amplia labor legislativa reconocía sus antecedentes en la emisión de documentos prerrevolucionarios y revolucionarios, entre los que destacan:

- 1) El Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, de Ricardo Flores Magón, que contiene un amplio catálogo de reivindicaciones sociales y propone las respectivas enmiendas legales y constitucionales.
- 2) El Programa del Centro Antirreeleccionista del 15 de junio de 1909, que propone la defensa de la clase trabajadora y de la población indígena.
- 3) El Manifiesto a la Nación del 26 de abril de 1910, de Francisco I. Madero, que, entre otros puntos, proponía reestablecer el cumplimiento cabal de la Constitución de 1857, incluyendo en ella el principio de no reelección; mejorar las condiciones de los trabajadores; fomentar la instrucción popular; realizar obras de irrigación y proporcionar financiamiento a las labores del campo; reformar la Ley Electoral para garantizar la eficacia del voto popular; fortalecer el poder municipal; mejorar las condiciones del ejército nacional y fomentar las relaciones comerciales con otras naciones.
- 4) El Plan de San Luis Potosí, proclamado por Madero para levantar la lucha armada en 1910, en el cual se prometía la devolución de las propiedades agrarias que hubieren sido injustamente arrebatadas a los pueblos por parte de los hacendados, previo desahogo de los correspondientes litigios probatorios.
- 5) El Plan de Texcoco de agosto de 1911, suscrito por Andrés Molina Enríquez, de contenido político-agrarista.
- 6) El Plan de Ayala de noviembre de 1911, de Emiliano Zapata, en el que fundamentalmente se proponía la expropiación de una tercera parte de las haciendas a fin de dotar a los pueblos de propiedades comunales.

Hacia la integración del Congreso Constituyente de 1916-1917

A pesar de su encumbrada posición socio-política en su natal Coahuila y al iniciar su lucha contra el gobierno de Victoriano Huerta, no escapaba a Venustiano Carranza que era determinante ofrecer a la nación perspectivas más amplias que las reducidas solamente al campo de lo político. Por eso, el 24 de septiembre de 1913, a poco tiempo de estallar la Revolución constitucionalista, en el Salón de Cabildos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, manifestó: “Que sepa el pueblo de México que, terminada la lucha armada, tendrá que principiar, formal y majestuosamente, la lucha social” (Pérez 2007, 611).

Debe aclararse que la política de Carranza de postergar la satisfacción de los reclamos sociales de las clases campesina y proletaria hasta el triunfo de las armas constitucionalistas en contra de la dictadura huertista obedecía fundamentalmente a no alarmar anticipadamente a la burguesía nacional ni a los extranjeros, a fin de evitar que en ese contexto obstaculizaran, de alguna manera, el triunfo básico de derrocar al gobierno usurpador.

Más tarde, ya lograda la renuncia de Victoriano Huerta y ahora de cara a la oposición que representaba para su posición la Convención de Aguascalientes, Carranza expidió una serie de adiciones al Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1914, desde el puerto de Veracruz. Entre otras ideas, expresaba lo siguiente:

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 establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí (Serrano 2013, 343).

Con base en esta directriz se expidieron las leyes preconstitucionales convencionalistas ya referidas.

En tal virtud, una vez vencida la oposición convencionalista, Venustiano Carranza —ocupando todavía de facto el ejercicio del Poder Ejecutivo federal y la comandancia suprema del Ejército Constitucionalista— firmó, el 5 de enero de 1916, un decreto por medio del cual

declaró capital de la república a la ciudad de Querétaro, a la vez que comenzó a realizar giras políticas por diferentes rumbos del país para afianzar su imagen pública y sellar compromisos que fortalecieran su gobierno.

El 14 de septiembre de 1916, el primer jefe expidió un decreto que modificaba el del 12 de diciembre de 1914, el cual adicionaba nuevamente el Plan de Guadalupe. Este decreto resulta de la mayor importancia para el tema que se trata en este estudio, porque en él ya se alude directamente a la próxima convocatoria para integrar al Congreso Constituyente, situación que no dejaba de ser desconcertante porque el compromiso adquirido en el Plan de Guadalupe ampliado era el de convocar a elecciones para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La justificación de convocar al Congreso Constituyente se daba en cuanto a que, si se quería proceder a reformar la Constitución liberal de 1857, en ese momento vigente, para hacerla congruente con las reformas de tipo social, político y económico que se hacían indispensables para el país a partir del movimiento revolucionario, utilizando el procedimiento del Poder Constituyente Permanente que ella misma establecía, este podría demorarse de manera considerable debido a las condiciones aún inestables en algunas entidades federativas; esto pondría en riesgo la inmediata vigencia de tales reformas, lo que constituía un justo reclamo de la sociedad mexicana. En cambio el Congreso Constituyente integrado formal y legalmente para ello procedería, en poco tiempo, a reformar los artículos necesarios para actualizar la Constitución, adecuándola a las necesidades sociales del momento.

Se tenía especial cuidado en apuntar la idea de que la Constitución de 1857 contenía principios esenciales para la organización política del país, los cuales de ninguna manera serían alterados en la reforma que se pensaba llevar a cabo; por lo contrario, era notorio que se trataba de un documento esencial y de valor fundamental para la vida de la nación. Lo único que se quería era adecuar el texto a las necesidades sociales y políticas que habían surgido con el programa de reivindicaciones sociales que se habían hecho patentes en la contienda revolucionaria. Inclusive, con el objeto de acallar

las voces que podrían hacer desconfiar a la opinión pública indicando el peligro de tocar la Constitución de 1857, en este documento se declaraba que con las reformas que se proyectaban no se trataba de fundar un gobierno absoluto, sino que se respetaría la forma de gobierno establecida, reconociendo de la manera más categórica que la soberanía de la Nación residía en el pueblo y que era éste el que debía ejercerla para su propio beneficio (Serrano 2013, 347).

En este punto, debe observarse que el movimiento revolucionario de 1910 no partió de la premisa de cuestionar ni la legitimidad ni el contenido de la Constitución vigente de 1857, sino que, por el contrario, cuestionó al régimen dictatorial de Porfirio Díaz debido a las reformas hechas en algunos aspectos para asegurar la continuidad en el ejercicio del poder. Efectivamente, durante sus seis décadas de vigencia, la opinión generalizada era en el sentido de que se trataba de un documento esencial de grandes alcances que aseguraba el desarrollo de México y su camino hacia la modernidad; en ese sentido, autores como Miguel de la Madrid afirman que a lo largo de la historia nacional se observa una tendencia ideológica ascendente de corte liberal, visible por medio de las tres luchas fundamentales de los mexicanos: la Independencia, la Reforma y la Revolución (De la Madrid 1967, 593).

La aceptación generalizada de su propósito de convocar al Congreso Constituyente tuvo mucho que ver con la amplia difusión que acerca del particular habían realizado, por encargo de Carranza, Félix Palavicini, Antonio Manero y Miguel Aguirre Berlanga entre otras personas. Esto se debía a la necesidad de sensibilizar a la opinión pública, en particular a la clase política, respecto de las bondades que traería consigo convocar a la brevedad posible al pueblo de México para integrar el Congreso.

Finalmente, la convocatoria respectiva para integrar al Congreso Constituyente fue publicada el 19 de septiembre desde Ciudad de México, a solo cinco días del decreto en el que se anunciaba su próxima presentación, con el siguiente texto:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, en uso de las facultades de que me hallo investido, y de acuerdo con lo prescrito en el artículo 4º., reformado, de las adiciones al Plan de Guadalupe expedido en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, he tenido a bien decretar lo siguiente:

Artículo 1º.- Se convoca al pueblo mexicano a elecciones de diputados al Congreso Constituyente, el que deberá reunirse en la ciudad de Querétaro, y quedar instalado el primero de diciembre del corriente año.

Artículo 2º.- La elección para diputados al Congreso Constituyente, será directa y se verificará el domingo 22 del próximo octubre, en los términos que establece la ley electoral, que se expide por separado, con esta misma fecha.

Artículo 3º.- Servirán de base para la elección de diputados al Congreso Constituyente, el censo de 1910 y la división territorial que se hizo para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año de 1912, teniéndose como cabecera de cada distrito electoral, la misma que entonces fue designada con ese objeto.

Artículo 4º.- Los Gobernadores de los Estados, sus secretarios, los presidentes municipales y demás individuos que ejerzan autoridad, no podrán ser electos en los lugares sujetos a su jurisdicción.

Artículo 5º.- Las sesiones del Congreso Constituyente se regirán por el reglamento interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con las modificaciones que el mismo Congreso Constituyente creyere oportuno hacerle, por razón de su objeto especial, en sus tres primeras sesiones.

Artículo 6º.- El Congreso Constituyente calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.

Artículo 7º.- Los diputados al Congreso Constituyente, no podrán ser molestados por las opiniones que emitieren en el ejercicio de su cargo y gozarán de fuero constitucional durante el tiempo de éste, no pudiendo, por lo mismo, ser procesados por delitos de orden común, si no es previa la declaración de haber lugar a proceder en su contra.

Los delitos oficiales de los mismos diputados serán juzgados directamente por el Congreso Constituyente, conforme a la ley de responsabilidades vigente.

Artículo 8º.- Para los efectos del artículo 56 de la Constitución de 1857, se considerarán vecinos del Estado:

I.- Los ciudadanos de él.

II.- Los que hayan nacido en su territorio, aun cuando hayan cambiado de residencia.

III.- Los que residan en su territorio cuando menos desde seis meses antes de la fecha de las elecciones, y

IV.- Los que hayan tenido la calidad de ciudadanos o vecinos del Estado respectivo, en los días del cuartelazo de la Ciudadela, siempre que hayan demostrado después, con hechos positivos, su adhesión a la causa constitucionalista.

Artículo 9º.- El Congreso Constituyente, no podrá ejercer sus funciones sin la concurrencia de la mitad más uno del número total de sus miembros.

La primera junta preparatoria tendrá lugar el 20 de noviembre de este año, comenzando a las diez de la mañana, y si en esa fecha no se hubieren presentado todos los diputados, los que concurran, aunque no constituyan la mayoría, podrán citar desde luego a los suplentes, apercibiendo a los diputados propietarios ausentes que de no presentarse el día de la instalación del Congreso, perderán el derecho de asistir en lo venidero, a las sesiones.

Los diputados presentes llamarán también a los suplentes cuando, estando ya en sus funciones el Congreso, los diputados propietarios faltaren a tres sesiones seguidas sin la licencia previa, o que sin ésta, tuvieren cinco faltas ininterrumpidas en quince días. Si los faltistas fueren los suplentes, perderán las dietas correspondientes a los días que no concurrieren.

Artículo 10º.- Los diputados al entrar en el ejercicio de sus funciones, protestarán bajo la siguiente fórmula:

Presidente.- ¿Protestáis cumplir leal y patrióticamente el cargo de diputado al Congreso Constituyente que el pueblo os ha conferido, cuidando en todo por el restablecimiento del orden constitucional en la Nación, de acuerdo con el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 y sus adiciones expedidas en la H. Veracruz el 12 de diciembre de 1914, reformadas el día 14 de septiembre del corriente año?

DIPUTADO.- Sí protesto.

PRESIDENTE.- Si no lo hicieréis así, la Nación os lo demande.

Artículo 11º.- El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, concurrirá al acto solemne de la instalación del Congreso Constituyente y en él presentará el proyecto de Constitución reformada, pronunciando un discurso en que delineará el carácter de las reformas y su verdadero espíritu, discurso que le contestará, en términos generales, el Presidente del Congreso.

Artículo 12º.- Luego que el Congreso Constituyente hubiere concluido sus labores, firmará la Constitución reformada y citará a sesión solemne, para que en ella sus miembros protesten cumplirla fiel y patrióticamente.

Artículo 13º.- Acto continuo, el Congreso citará al C. Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, para el día y hora que al efecto se señalen se presente ante el mismo Congreso a protestar, en sesión solemne, cumplir leal y patrióticamente la Constitución reformada, la que le será entregada en dicho acto, a fin de que la promulgue con las solemnidades debidas.

Artículo 14º.- Publicada la Constitución reformada, todas las autoridades y empleados civiles y militares de la República, protestarán, ante quien corresponda, cumplirla y hacerla cumplir leal y patrióticamente.

Artículo 15º.- Los diputados al Congreso Constituyente, percibirán, durante el tiempo de sus funciones, la cantidad de \$60.00 diarios y, en su caso, tendrán derecho además, a que se les abonen los gastos de viaje, tanto de ida como de regreso.

CONSTITUCIÓN Y REFORMAS.- Dado en el Palacio Nacional de la Ciudad de México, a los diecinueve días del mes de septiembre de mil novecientos dieciséis.- V. Carranza,

Al C Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.- Presente.

Lo que comunico a usted para su conocimiento y efectos consiguientes, reiterándole las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

El 20 de septiembre se publicó la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, que consta de 57 artículos de fondo, sin transitorios. Destacan en ella, entre otros aspectos, los siguientes:

- 1) Participarían los candidatos propuestos por partidos políticos, así como los candidatos independientes, a los cuales no se les exigiría cumplir con requisitos específicos.
- 2) El país se dividiría en secciones que comprendieran poblaciones entre 500 y 2,000 habitantes.
- 3) Se nombrarían tres empadronadores por cada sección, para efectos de levantar el padrón electoral, quienes, de no cumplir con sus funciones sin causa justificada, serían sancionados con un mes de reclusión o una multa de 20 a 200 pesos.
- 4) Al publicarse el padrón electoral, los ciudadanos o los representantes de partidos políticos o de candidatos independientes podrían reclamar ante la autoridad municipal si encontraran irregularidades en este. La resolución que la autoridad determinara podría ser impugnada ante un juez de la localidad, cuyo fallo sería definitivo.
- 5) El padrón, ya corregido, sería publicado el domingo 15 de octubre (recuérdese que al siguiente domingo 22 se celebraría la jornada electoral, según el texto de la convocatoria; curiosamente, en la ley ya no se especifica esa fecha).
- 6) La autoridad municipal nombraría en cada sección a los instaladores, nombramientos que también podrían ser recusados por los actores electorales.

- 7) La misma autoridad municipal mandaría imprimir las boletas electorales, según el número de personas empadronadas, más 25 % adicional para salvar casos de omisiones.
- 8) Las boletas serían repartidas a los electores a más tardar la víspera del día de la elección, acusando recibo firmado por el ciudadano, si es que supiere firmar.
- 9) El día de la jornada electoral deberían presentarse en cada casilla, a las 8:00 horas, el instalador, su suplente y los empadronadores de la sección, así como nueve ciudadanos electores; de no complementar ese número, se les citaría por escrito y por conducto de la policía para que se presentaran de inmediato.
- 10) Se procedería entonces a nombrar, entre los ciudadanos presentes, al presidente, dos secretarios y dos escrutadores de la mesa directiva de casilla.
- 11) Los electores irían concurriendo a entregar su boleta, en la cual debía aparecer, escrito de su puño y letra, el nombre de las personas por las que votaban, para diputado propietario y diputado suplente, y la firma del elector.
- 12) Si el elector no supiere escribir, debería ir con un testigo, quien, en presencia de los miembros de la mesa directiva, procedería a escribir y firmar la boleta, de acuerdo con lo que en ese momento expresara verbalmente el elector.
- 13) Cada ciudadano entregaría su boleta al presidente y este la pasaría a un secretario para que la depositara en la urna, mientras el otro, al escuchar del propio ciudadano su nombre, colocaría en la lista nominal la palabra *voto*.
- 14) Las casillas estarían abiertas de 9:00 a 15:00 horas, cerrando antes de esa hora si ya hubieren votado todos los ciudadanos empadronados en ella, y después si hubiera electores en espera de depositar su voto.
- 15) No debería haber tropa en las calles adyacentes a la ubicación de las casillas; además, si una persona aconsejaba a otra u otras respecto del sentido de su voto, sería sancionada con prisión de 1 a 11 meses y con multa de 200 a 1,000 pesos.
- 16) El artículo 32 señalaba como causales de reclamación las siguientes: suplencia de votos, error en el escrutinio, presencia de gente

armada en la casilla electoral, incapacidad para votar y admisión indebida de nuevos votantes.

- 17) El jueves siguiente al día de la jornada electoral se llevaría a cabo el cómputo de secciones. La junta computadora respectiva procedería a examinar uno por uno los expedientes o paquetes de cada casilla; se irían diciendo en voz alta los nombres de cada elector y las personas por las que votó. Si dos personas resultaban con el mismo número de votos mayoritarios, el presidente de la mesa computadora sortearía públicamente sus nombres y declararía triunfador al que ganare.
- 18) El artículo 50 señalaba como causas de nulidad de la elección de una diputación, las siguientes: que el ciudadano electo no cumpliera los requisitos de elegibilidad; que hubiere habido violencia por parte de las autoridades o de los ciudadanos; que hubiere mediado cohecho, soborno o amenazas para inducir el voto; que hubiere habido error acerca de la persona elegida; que hubiere habido error o fraude en la computación; que la casilla se hubiere instalado contra lo especificado por la ley, y que no se hubiere permitido a los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes ejercer sus cargos.
- 19) Los partidos políticos que participaron debían abstenerse de llevar nombre o denominación religiosa alguna o de formarse para apoyar exclusivamente a personas de una determinada raza o creencia (García 1978, 216-9).

Resulta importante anotar que, con el propósito de registrar candidatos para integrar el Congreso Constituyente, se

vuelven a realizar actividades políticas tendientes a la creación de nuevos partidos políticos. Aparecen organismos novedosos como el Partido Liberal Nacionalista, el Liberal Puro, el Partido Nacional Constitucionalista y el Partido Liberal Constitucionalista (Arreola 2015, 109).

Por otra parte, en el decreto del 14 de septiembre de 1916 se aprecia la siguiente redacción en el tercer párrafo del artículo 4:

Para ser electo diputado al Congreso Constituyente, se necesitan los mismos requisitos exigidos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la Unión; pero no podrán ser electos, además de los individuos que tuvieren los impedimentos que establece la expresada Constitución, los que hubieren ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.

Con ello, Carranza aseguraba que dicha asamblea soberana estuviera integrada por gente leal a su causa, atento a lo ocurrido en su contra en la Convención de Aguascalientes.

Finalmente, el domingo 22 de octubre tuvo lugar la jornada electoral, en forma tranquila, “aunque se consignaron algunas irregularidades ante los jueces de distrito y no pudo llevarse a cabo la votación en 28 distritos” (Serrano 2013, 350). Además,

se anulan credenciales de aquéllos ligados a la oposición a Carranza. El 25 del mismo mes, tres días después de realizadas las elecciones [...] nace oficialmente el Partido Liberal Constitucionalista... [y] Acuerda, en primer término, postular a don Venustiano Carranza a la presidencia de la República (Arreola 2015, 109).

Un aspecto que causa asombro es la indeterminación o imprecisión del número de diputados constituyentes. En efecto, en el registro del diario de debates figuran 285 nombres como diputados electos. En cambio, el original de la Constitución fue firmado por 206 diputados; y según la lista oficial de participantes y el cómputo hecho por el diputado Jesús Romero Flores, fueron 218 los miembros del Congreso Constituyente (Galeana 2008, 355).

Se sabe que desde el 20 de noviembre comenzaron a llegar a la ciudad de Querétaro los diputados electos y que, desde esa fecha hasta el 30 de noviembre, tuvieron lugar 11 sesiones preparatorias; 3 de ellas se llevaron a cabo en la Academia de Bellas Artes y 8, en el entonces Teatro Iturbide, hoy Teatro de la República. El 30 de noviembre se nombró a los integrantes de la mesa directiva para los dos meses que durarían los trabajos de este Congreso, con la designación del diputado Luis Manuel Rojas como su presidente.

Desarrollo del Congreso Constituyente

El Congreso Constituyente, instalado en la ciudad de Querétaro, estuvo conformado por abogados, profesores, ingenieros, militares y, en general, por profesionistas de clase media, quienes no tenían experiencia parlamentaria, salvo algunos que habían formado parte de la XXVI Legislatura, la cual fue disuelta al triunfo de la revolución carrancista, después de haber permanecido en funciones durante la usurpación de Victoriano Huerta.

Ha sido notorio que, originalmente, el proyecto de Venustiano Carranza respecto a los trabajos de este Congreso era llevar a cabo algunas reformas importantes, pero modificaciones al fin, al texto original de la entonces vigente Constitución liberal de 1857. Por otra parte, debido a la experiencia negativa que tuvo Carranza en relación con la Convención de Aguascalientes, se impidió, con el texto de la convocatoria, el acceso de los representantes del villismo y del zapatismo, si bien lograron llegar algunos antiguos huertistas exintegrantes de la legislatura disuelta.

Lo que no pudo prever el primer jefe fue la formación de dos facciones claramente opositoras en el seno del Congreso Constituyente: los carrancistas o moderados, de ideología liberal, que habían formado parte de la agrupación política Bloque Liberal Renovador y apoyaban el proyecto del Ejecutivo de la Unión, y los radicales, quienes pugnan por aprovechar la ocasión para formar un Estado fuerte, capaz de impulsar de manera exitosa las reformas sociales que exigían las masas populares, y consideraban tibio e insuficiente el proyecto carrancista.

Estos diputados radicales destacaban la necesidad de unificar nuevos principios que tuvieran, prioritariamente, la capacidad de producir la verdadera nación que el momento histórico requería, por lo cual era necesario agregar a los principios del antiguo liberalismo los de una auténtica igualdad económica y social (Calzada 2009, 105). Por eso, los puntos más álgidos de la discusión fueron los referentes al régimen de propiedad, a los derechos de los trabajadores y a la educación.

La discusión se planteaba incluso en el aspecto metodológico, porque los carrancistas afirmaban que incorporar al texto de la Constitución señalamientos como la duración de la jornada laboral, el trabajo de

los menores y de las mujeres, y otros aspectos específicos era ir contra la técnica legislativa, ya que en la redacción constitucional se contenían solo los parámetros o las bases fundamentales, por tanto, debía dejarse a las leyes reglamentarias regular esos otros aspectos ya minuciosos; por su parte, los diputados radicales insistían en la necesidad de que fuera en el texto de la Constitución donde quedaran plasmadas las principales metas por las que los campesinos y obreros habían participado en la lucha armada.

Entre los simpatizantes del proyecto de Carranza destacaban Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto y José Natividad Macías, mientras que en el ala radical figuraban Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Rafael Martínez de Escobar, Pastor Rouaix y otros más.

Según Daniel Moreno Díaz, el proyecto de Carranza se puede sintetizar de la siguiente manera:

- 1) El cambio de la denominación de derechos del hombre por el de garantías individuales.
- 2) Algunas modificaciones a los artículos 14, 20 y 21 para agilizar el proceso penal, otorgándole mayores facultades al Ministerio Público.
- 3) El otorgamiento de mayores facultades al Poder Ejecutivo federal como el veto, el nombramiento y la remoción de los miembros del gabinete, etcétera, con lo cual se quiso fortalecer al Poder Ejecutivo para garantizar la instrumentación de las reformas legales que el país requería en materia social, pues, al contrario, un Poder Legislativo fuerte, como lo consideraba la Constitución de 1857, dificultaría la implementación de dichas reformas; en ello se veía clara la influencia de *La Constitución y la dictadura*, de Emilio Rabasa, quien aseguraba que esa debilidad del Ejecutivo lo llevó a la necesidad de gobernar con facultades extraordinarias, como fue usual en los gobiernos de Benito Juárez y de Porfirio Díaz.
- 4) La reducción, a uno solo, del periodo ordinario de sesiones del Senado.
- 5) El establecimiento de la elección directa del presidente de la república.
- 6) La eliminación del sistema de jefaturas políticas, por lo que se erigía el principio de Municipio Libre.

- 7) El otorgamiento de mayor autonomía al Poder Judicial de la Federación (Moreno 1976, 242).

Por su parte, el grupo radical logró, a lo largo de los debates efectuados en el Congreso Constituyente, lo siguiente:

- 1) En materia de educación pública, la supresión de la intervención del clero en la impartición de educación.
- 2) En materia de propiedad, la fundamentación de la reforma agraria, en la cual se recogían esencialmente las ideas de Andrés Molina Enríquez, quien, por cierto, fungió como asesor jurídico del Congreso Constituyente.
- 3) En materia laboral, la intervención del Estado para equilibrar la libre relación del sector patronal y la clase trabajadora. Además, se sentaron las bases para establecer el régimen de seguridad social y se ejerció una fuerte presión de los grupos radicales, como los Batallones Rojos, organizados por la Casa del Obrero Mundial, creada en el gobierno de Madero, clausurada en el de Huerta y abierta en el de Carranza.
- 4) En materia de relaciones Estado-Iglesia, la limitación, en mayor medida, de la intervención política de los ministros de culto.
- 5) En materia de presidencialismo, la moderación del poder que originalmente se concedía al Ejecutivo federal, privilegiando, en cambio, un equilibrio de poderes.

A la instalación del Congreso Constituyente acudieron diversas organizaciones obreras, campesinas y populares para manifestar su apoyo al trabajo de los diputados, pero también para expresar sus necesidades reivindicatorias concretas. Así, el Congreso inició sus actividades formalmente el 1 de diciembre, a partir de las 16:00 horas, en el Teatro Iturbide, con la asistencia del primer jefe Venustiano Carranza, quien leyó un informe de lo actuado en materia legislativa durante su mandato y explicó la necesidad de reformar la Constitución de 1857 con el propósito de acelerar la implementación de las nuevas disposiciones emanadas del movimiento armado.

Este Congreso sesionó durante 48 días, en los cuales celebró 80 sesiones ordinarias, 14 de ellas privadas y 66 públicas. La sesión de clausura se llevó a cabo el 31 de enero de 1917, cuando se firmó solemnemente el documento que contenía el nuevo texto constitucional; este fue promulgado el 5 de febrero (exactamente 60 años después que se decretó la Constitución de 1857) y se fijó su entrada en vigor para el 1 de mayo siguiente.

Algunos sectores de la población recibieron este documento constitucional con severas críticas; incluso, fue acremente comentado por algunos políticos en el exilio como Rodolfo Reyes y Jorge Vera Estañol, quienes señalaron varios errores de índole jurídico. Además, Félix Díaz encabezó un levantamiento armado que no trajo mayores consecuencias, pues pretendía restaurar íntegramente la Constitución de 1857.

En relación con este último punto, importa observar la influencia que aún ejercía Carranza, a pesar de la labor desarrollada por el Congreso a favor de la normatividad de contenido social, porque el decreto respectivo expresa lo siguiente:

VENUSTIANO CARRANZA, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, hago saber:

Que el Congreso Constituyente reunido en esta ciudad el 1º de diciembre de 1916, en virtud del decreto de convocatoria de 19 de septiembre del mismo año, expedido por la Primera Jefatura, de conformidad con lo prevenido en el artículo 4º de las modificaciones que el 14 del citado mes se hicieron al decreto de 12 de diciembre de 1914, dado en la H. Veracruz, adicionando el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913, ha tenido a bien expedir la siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE REFORMA LA DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.

A partir del texto anterior, en el cual se expresa reformar, no abrogar —que hubiera sido lo conducente—, se podría pensar que la labor del Congreso Constituyente de 1916-1917 fue simplemente la de una reforma, tal vez de enorme trascendencia, pero reforma al fin, a la Constitución de 1857; en consecuencia, esta sigue vigente con dichas modificaciones, por tanto, el 5 de febrero de 2017 se debió celebrar no el centenario, sino los 160 años de vigencia del texto constitucional.

En el fondo, estaba latente el problema de algunos sectores políticos por aceptar la elaboración de una nueva Constitución, debido al prurito de suponer que con ella se procuraría legitimar un nuevo tipo de gobierno presidencialista con mayores facultades para el jefe del Poder Ejecutivo, a fin de darle concretamente a Venustiano Carranza la oportunidad de gobernar con la menor cantidad de contrapesos posibles.

La Constitución de 1857, cuyo decreto firmó Ignacio Comonfort en su calidad de presidente sustituto, ostenta como nombre Constitución Política de la República Mexicana sobre la Indestructible Base de su Legítima Independencia, Proclamada el 16 de Septiembre de 1810 y Consumada el 27 de Septiembre de 1821.

No obstante, para la doctrina jurídico-política, las autoridades en funciones antes y ahora, y el pueblo de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decretada el 5 de febrero de 1917 es la Constitución vigente y se considera una Constitución totalmente nueva, con validez y legitimidad propias, independientemente de que en ella se contengan elementos configurativos que datan de la Constitución de 1857, o, incluso, de la federal de 1824, documentos de enorme valía, pero de carácter histórico. Por el contrario, la Constitución de 1917 constituye el “resumen de los anhelos populares, concreción de justicia para el pueblo mexicano [...] expresión primera de un nuevo constitucionalismo (Galeana 2013, 362). Además, debe tenerse presente que esta fue la primera en el mundo con contenido de justicia social. Por todo lo anterior, está plenamente justificado considerar a la de 1917 una nueva constitución.

Feliciano Calzada Padrón afirma:

Pese a que la propuesta inicial era que el Constituyente la reformara, la Constitución de 1857 desapareció para dar paso a la Carta Magna de 1917 [...] Mario de la Cueva afirmó “podemos decir que la Constitución del 5 de febrero de 1917 es el principio de una nueva era en la vida del Derecho Constitucional, una idea-fuerza lanzada a la conquista de la justicia social” (Calzada 2009, 106).

Como corolario de este apartado, debe advertirse que el 6 de febrero de 1917 fue decretada la nueva Ley Electoral, que es una copia textual de la Ley de 1916 para integrar al Congreso Constituyente. En

ese mismo decreto aparece la convocatoria para elegir al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los diputados y senadores al Congreso de la Unión. La jornada electoral se llevó a cabo el 11 de marzo siguiente y, para el 1 de mayo, como lo ordenaba el artículo 1 transitorio de la recientemente decretada Constitución federal, tomaban posesión de sus cargos los diputados y senadores de la XXVII Legislatura y el propio Venustiano Carranza como presidente de la república para el periodo 1917-1920.

Las reformas al texto constitucional de 1917.

Estudio general

A casi 100 años de vigencia de la CPEUM se han reformado 114 artículos de fondo, algunos de ellos con varias modificaciones. Resulta significativo que, hasta el 21 de julio de 2016, los artículos que más reformas han sufrido sean el 27 (que regula el régimen de propiedad) con 27 reformas; el 123 (que se refiere al régimen del trabajo y de la previsión social) con 26 reformas; el 73 (que contiene las facultades del Congreso de la Unión) con 76 reformas, y el 89 (que se refiere a las facultades y obligaciones del presidente de la república) con 18 reformas. Esto, en virtud de que fueron precisamente los temas de la tenencia de la tierra y de los derechos de la clase trabajadora los dos pilares que centraron los debates de los constituyentes y que, de alguna manera, representaban las banderas de lucha de los villistas, los zapatistas y los floresmagonistas, por mencionar las corrientes políticas más radicales de la lucha revolucionaria.

Entre los argumentos expuestos en aquella magna asamblea estaban los de dejar para las leyes reglamentarias correspondientes la regulación minuciosa de los derechos del campesinado y de los trabajadores, o bien impactarlos directamente en el texto de la nueva Constitución, aunque no se cumpliera de manera ortodoxa con la técnica legislativa constitucional. Finalmente, se impuso la iniciativa de dejar plasmados detalladamente tales derechos, con la convicción de que, al elevarlos al rango de la norma más encumbrada del país, se garantizara su plena eficacia; ello contribuyó a que la CPEUM de 1917 sea considerada la primera de carácter social en el mundo, a pesar de que, desde la segunda mitad del siglo XIX, el canciller Otto Von Bismarck estableció

en Alemania el régimen del seguro social para la clase trabajadora industrial en el contexto conceptual del estado de bienestar, lo que en el fondo pretendía alejar a los trabajadores de las empresas comunitarias, desalentar las manifestaciones peticionarias e incluso anarquistas, y mantenerlos aliados por necesidad a las políticas encabezadas por el gobierno que él dirigía. De cualquier manera, estos logros alcanzados por los trabajadores alemanes no tenían el rango de integrales y, además, quedaron regulados en ordenamientos legales, pero no fundamentales, de ese país.

En cuanto a Rusia, todavía estaba sujeta al régimen imperial zarista en febrero de 1917, año en que se promulgó la Constitución en México, y fue hasta el mes de octubre de 1917 (también conocido como Octubre Rojo) cuando comenzó la revolución que implementaría un nuevo Estado socialista en esa nación.

Por otra parte, se ha ido dotando paulatinamente al Congreso de la Unión y al presidente de la república de mayores y más amplias facultades, lo que, a primera vista, pareciera fortalecer a las estructuras del Estado en detrimento de las libertades individuales y sectoriales de grupos que reclamaron la reivindicación de sus derechos durante el conflicto armado de 1910. No obstante, tal apreciación apresurada merece ser acotada, porque resulta indudable que el acelerado desarrollo industrial del país ha ido exigiendo adecuaciones a la norma constitucional para que siga siendo rectora de los cambios que necesariamente ha sufrido México a lo largo de prácticamente un siglo de vigencia del texto constitucional.

No puede pasarse por alto el esfuerzo del Constituyente Permanente para impactar en la Constitución el reconocimiento integral de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas (artículo 2), y el régimen de los derechos humanos, tutelados por el bloque de constitucionalidad (artículo 1). Por otro lado, en materia de educación (artículo 3), régimen de hidrocarburos y de energía eléctrica (artículo 27), y político-electoral (artículo 41), se ha ido oscilando entre posiciones contradictorias, lo que no ha sido unánimemente aceptado por la opinión pública nacional; a guisa de ejemplo, se puede citar el actual conflicto socio-político que ha tomado como bandera la oposición a la reforma estructural educativa.

Ignacio Burgoa recuerda que, desde el pensamiento inicial de autores clásicos constitucionalistas como Fernando Lasalle y Carl Schmitt, se considera que una constitución contiene preceptos fundamentales

que no deben ser modificados por los poderes constituidos —como el principio de soberanía popular o el principio histórico-político de la separación Estado-Iglesia, para el caso de México—, y otros que sí son susceptibles de ser modificados respetando el procedimiento que la propia constitución señala para ello (artículo 135); lo que entra ya en el campo de la subjetividad es determinar qué principios deben ser considerados fundamentales o intocables para efectos de reformas constitucionales (Galeana 2013, 378).

De cualquier manera, ante el cúmulo de reformas que se han dado en la ley fundamental del país, se puede manifestar que ello “demuestra que hoy el texto constitucional que nos rige es muy diferente al que se discutió y aprobó por los constituyentes de 1917” (Serrano 2013, 382). Estas reformas se pueden mostrar de manera más puntual en el cuadro 1 y la gráfica 1, elaborados con datos emitidos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Cuadro 1. Artículos de la Constitución federal por materia y número de reformas

Artículo	Materia que regula	Reformas
1	Reconocimiento de los derechos humanos.	3
2	Derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.	3
3	Bases constitucionales del derecho a la educación.	11
4	Derecho a la igualdad de género, a diversos aspectos familiares, a la alimentación, a la salud, a un medio ambiente sano, a la vivienda digna, a la identidad personal, a la cultura y los derechos de la niñez.	14
5	Libertad de trabajo.	5
6	Libertad de expresión y derecho a la información.	6
7	Libertad de imprenta.	1
10	Derecho a la portación de armas.	1
11	Libertad de tránsito.	1
14	Irretroactividad de la ley y garantías de orden procesal.	1
15	Prohibición de celebrar tratados de extradición de reos políticos o que vulneren derechos humanos.	1
16	Prohibición de molestia de autoridad sin orden judicial, protección de datos personales, requisitos de órdenes de aprehensión, casos de flagrancia, delincuencia organizada, derechos del indiciado, inviolabilidad de comunicación privada, medidas cautelares, requisitos para visitas domiciliarias y órdenes de cateo, inviolabilidad de la correspondencia, y limitaciones a los militares en tiempos de paz y de guerra.	8

Continuación.

Artículo	Materia que regula	Reformas
17	Prohibición a hacerse justicia por propia mano, derecho a la administración de justicia, acciones colectivas, mecanismos alternativos de solución, garantía de independencia de los tribunales y ejecución de sus resoluciones, servicio de defensoría pública y prohibición para aprehender a una persona por deudas de carácter puramente civil.	4
18	Aspectos penitenciarios y formas alternativas de justicia.	8
19	Derechos que constituyen el debido proceso.	4
20	Proceso penal acusatorio y oral.	7
21	Ejercicio de la acción penal, y desempeño del Ministerio Público y de la policía.	6
22	Régimen punitivo.	6
24	Derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión.	2
25	Facultades del Estado en materia de desarrollo nacional, así como actividad financiera y económica.	5
26	Sistema de planeación democrática y deliberativa, Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.	6
27	Régimen de propiedad.	20
28	Prohibición de monopolios, banco central, Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, actividades e instituciones que no constituyen monopolios, Comisión Federal de Competencia Económica e Instituto Federal de Telecomunicaciones.	10
29	Restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías.	4
30	Nacionalidad mexicana.	4
31	Obligaciones de los mexicanos.	5
32	Mexicanos con doble nacionalidad.	3
33	Régimen jurídico de los extranjeros.	1
34	Ciudadanía mexicana.	2
35	Derechos del ciudadano.	4
36	Obligaciones del ciudadano.	4
37	Causas de pérdida de la nacionalidad por naturalización.	3
40	Características de la República.	2
41	Ejercicio de la soberanía por medio de los Poderes de la Unión, los de los estados y los de Ciudad de México; régimen de elecciones; régimen jurídico de los partidos políticos y su financiamiento; administración de los tiempos en radio y televisión para fines político-electorales; Instituto Nacional Electoral, su fundamento, integración, estructura y facultades, y el sistema de medios de impugnación en materia político-electoral.	11

Continuación.

Artículo	Materia que regula	Reformas
42	Partes integrantes del territorio nacional.	2
43	Partes integrantes de la Federación.	7
44	Entidad sede de los Poderes de la Unión.	2
45	Extensión y límites de los estados de la Federación.	6
46	Conflicto entre las entidades federativas por cuestión de límites.	3
48	Jurisdicción en espacios marítimos y aéreos.	1
49	Supremo poder de la Federación y su división tripartita.	2
51	Elección de los diputados al Congreso de la Unión.	2
52	Integración de la Cámara de Diputados.	8
53	Demarcación de los distritos electorales federales.	3
54	Elección de los diputados por el principio de representación proporcional.	8
55	Requisitos para ser diputado.	8
56	Integración de la Cámara de Senadores.	5
58	Requisitos para ser senador.	3
59	Reelección de senadores y diputados.	2
60	Declaración de validez y otorgamiento de constancia para los vencedores en contiendas electorales de diputados y senadores, y sus medios de impugnación.	6
61	Fuero de diputados y senadores.	1
62	Limitaciones laborales para diputados y senadores.	1
63	<i>Quorum</i> y vacantes en ambas Cámaras.	3
65	Periodos de sesiones del Congreso de la Unión.	5
66	Duración de los periodos de sesiones del Congreso de la Unión.	2
67	Periodo extraordinario de sesiones.	1
69	Informe del jefe del Ejecutivo y Estrategia Nacional de Seguridad Pública.	4
70	Leyes y decretos del Congreso de la Unión.	1
71	Iniciativa de leyes o decretos.	3
72	Proceso legislativo.	2
73	Facultades del Congreso de la Unión.	76
74	Facultades de la Cámara de Diputados.	17
75	Tabuladores de remuneración de empleos.	1

Continuación.

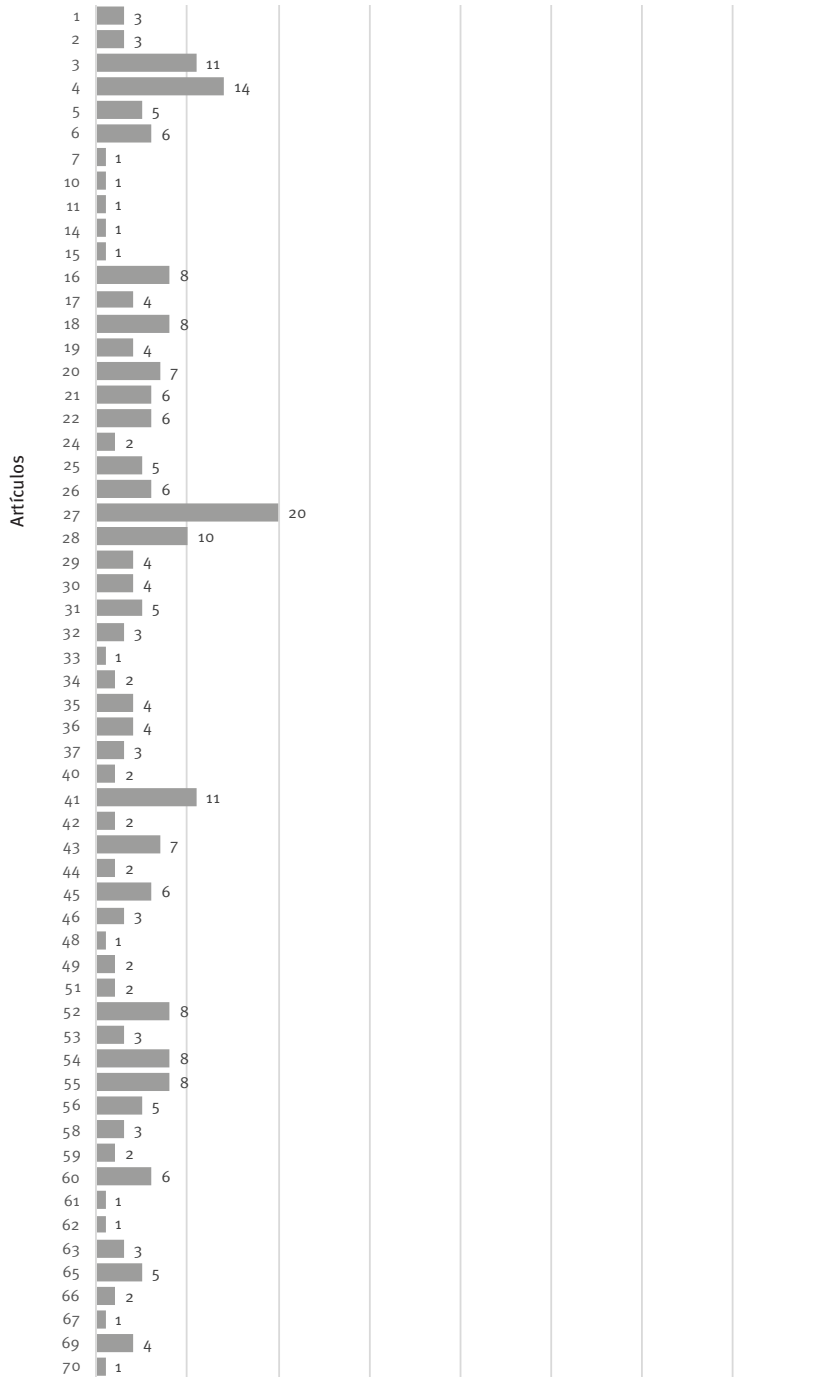
Artículo	Materia que regula	Reformas
76	Facultades de la Cámara de Senadores.	15
77	Facultades de cada Cámara.	2
78	Comisión Permanente.	7
79	Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.	15
82	Requisitos para ser presidente de la república.	8
83	Periodo de ejercicio del presidente de la república.	5
84	Sustitución del presidente de la república.	4
85	Falta absoluta y licencia del presidente de la república.	3
87	Protesta al tomar posesión del cargo de presidente de la república.	1
88	Ausencia del territorio nacional del presidente de la república.	2
89	Facultades y obligaciones del presidente de la república.	18
90	Administración pública federal.	3
92	Firma del secretario de Estado correspondiente.	2
93	Informe de los secretarios del Despacho al Congreso o a una de las Cámaras.	6
94	Integración del Poder Judicial de la Federación.	12
95	Requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	5
96	Procedimiento para nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	2
97	Nombramiento de los magistrados de circuito y de los jueces de distrito, y nombramiento del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y su protesta al asumir el cargo de ministro de la Corte.	10
98	Faltas, renuncias y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	5
99	Integración y facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	6
100	Integración y facultades del Consejo de la Judicatura Federal.	5
101	Diversos impedimentos a funcionarios del Poder Judicial de la Federación.	4
102	Integración y facultades de la Fiscalía General de la República e integración y facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	8
103	Atribuciones de los tribunales de la Federación.	3
104	Jurisdicción de los tribunales de la Federación.	10

Continuación.

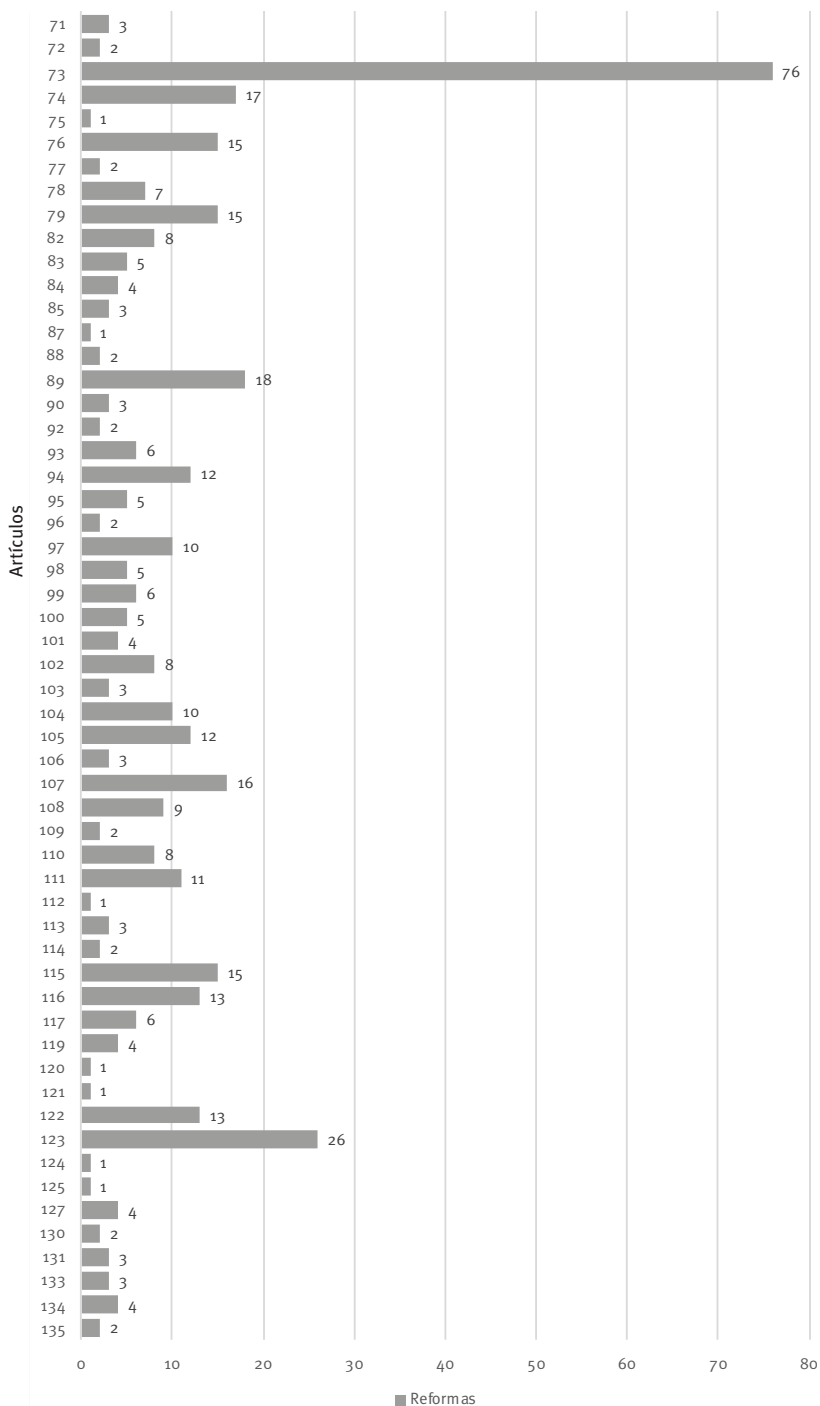
Artículo	Materia que regula	Reformas
105	Jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de controversias constitucionales, de acciones de inconstitucionalidad y de recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de distrito.	12
106	Jurisdicción del Poder Judicial de la Federación.	3
107	Procedimiento del juicio de amparo.	16
108	Calidad de servidor público para efectos de establecer su responsabilidad.	9
109	Régimen de sanciones por responsabilidad de los servidores públicos.	2
110	Procedimiento del juicio político.	8
111	Procedimiento penal contra servidores públicos.	11
112	Cuando no se requiere declaración de procedencia de la Cámara de Diputados.	1
113	Sistema Nacional Anticorrupción.	3
114	Casos de prescripción de responsabilidad administrativa de servidores públicos.	2
115	Régimen municipal.	15
116	Régimen de gobierno en las entidades federativas.	13
117	Limitaciones a las facultades de las entidades federativas.	6
119	Defensa de las entidades federativas, extradiciones y requerimientos.	4
120	Obligación de los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas.	1
121	Actos públicos, registros y procedimientos judiciales celebrados en las entidades federativas.	1
122	Régimen jurídico-político de Ciudad de México.	13
123	Del trabajo y de la previsión social.	26
124	Facultades de la federación y las entidades federativas.	1
125	Prohibición para desempeñar dos o más cargos de elección popular.	1
127	Remuneración de los servidores públicos.	4
130	Régimen jurídico de las iglesias.	2
131	Facultad de gravación de mercancías.	3
133	Ley suprema de toda la Unión.	3
134	Recursos económicos públicos y su correcta aplicación.	4
135	Procedimiento de reformas a la Constitución.	2
Total	114 artículos.	688

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm (consultada el 21 de julio de 2016).

Gráfica 1. Cantidad de reformas a los artículos de la Constitución federal



Continuación.



Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados.

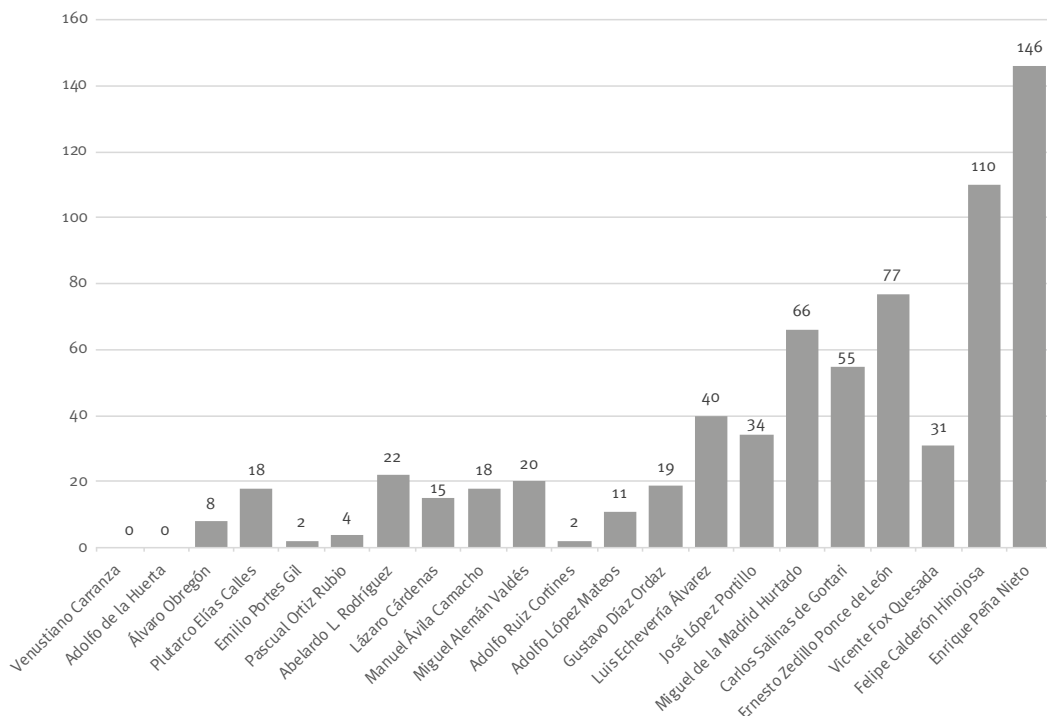
En cuanto a los gobiernos durante los cuales fueron reformados los artículos de la CPEUM, puede observarse la información detallada en el cuadro 2 y la gráfica 2.

Cuadro 2. Reformas a la Constitución federal por periodo presidencial

Presidente	Periodo	Reformas
Venustiano Carranza.	(1917-mayo de 1920)	0
Adolfo de la Huerta.	(mayo-noviembre de 1920)	0
Álvaro Obregón.	(1920-1924)	8
Plutarco Elías Calles.	(1924-1928)	18
Emilio Portes Gil.	(1928-1930)	2
Pascual Ortiz Rubio.	(1930-1932)	4
Abelardo L. Rodríguez.	(1932-1934)	22
Lázaro Cárdenas.	(1934-1940)	15
Manuel Ávila Camacho.	(1940-1946)	18
Miguel Alemán Valdés.	(1946-1952)	20
Adolfo Ruiz Cortines.	(1952-1958)	2
Adolfo López Mateos.	(1958-1964)	11
Gustavo Díaz Ordaz.	(1964-1970)	19
Luis Echeverría Álvarez.	(1970-1976)	40
José López Portillo.	(1976-1982)	34
Miguel de la Madrid.	(1982-1988)	66
Carlos Salinas de Gortari.	(1988-1994)	55
Ernesto Zedillo Ponce de León.	(1994-2000)	77
Vicente Fox Quesada.	(2000-2006)	31
Felipe Calderón Hinojosa.	(2006-2012)	110
Enrique Peña Nieto.	(2012 a 25 de julio de 2016)	146

Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpum_art.htm (consultada el 25 de julio de 2016).

Gráfica 2. Reformas a los artículos de la Constitución federal por presidente



Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados.

Como puede apreciarse, de la actuación de los 21 presidentes de la república —salvo los casos de los gobiernos iniciales, y considerando la expedición de la Constitución de 1917 de Venustiano Carranza y que Adolfo de la Huerta no promovió reforma alguna—, los gobiernos en los que ha habido menos reformas (dos en cada uno) fueron los de Emilio Portes Gil y Adolfo Ruiz Cortines, en tanto que los tres que más reformas han llevado a cabo son los de Ernesto Zedillo Ponce de León, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, este último con 146 reformas, la cantidad más alta, 10 más que el número de artículos de fondo que integran la Constitución, es decir, 136.

Jacinto Faya Viesca afirma que toda constitución es una constitución en el tiempo y que, por lo mismo, cualquier sistema constitucional se deteriora si se radicaliza cualquiera de las dos posiciones extremas: no permitir reformas o reformar sin prudencia ni cuidado.

En el primer caso tenemos a constituciones petrificadas, opuestas a la realidad social, e impotentes para regular a las fuerzas “extraconstitucionales” [...] Y en el segundo caso, tenemos constituciones anti-sistemáticas y con instituciones contradictorias entre sí, y de rehenes de fuerzas sociales que no pueden conducir ni institucionalizar (Faya 2002, 101).

Por tanto, lo más adecuado es la posición intermedia, que parte de la premisa fundamental de que la atemporalidad de una constitución se convierte prácticamente en su negación, es decir, se debe reconocer que toda constitución nació en un tiempo dado y a partir de circunstancias muy concretas; por ello, al modificarse el contexto que le dio vida, debe corregirse igualmente su contenido, a fin de seguir cumpliendo con su función rectora de los destinos nacionales, sin que esto signifique que indiscriminadamente se impacten cambios que son resultado de situaciones coyunturales o casuales que, en poco tiempo, pierden absolutamente su trascendencia.

Los 22 artículos con texto original. Estudio específico

Ante la elevada cantidad de modificaciones a la CPEUM en casi un siglo de vigencia —688 hasta el 21 de julio de 2016—, se podría pensar que el texto original prácticamente ya no subsiste, salvo en algunos aspectos muy generales y tal vez fundamentales que, por lo mismo, no han ni deben ser alterados, aunque parece que esta apreciación no es del todo correcta. Para tener un parámetro justo de medición es conveniente transcribir el contenido de los 22 artículos que conservan su texto original, a fin de tener la oportunidad de valorar si realmente cumplen la calidad de fundamentales o no. Para ello, se presenta el cuadro 3.

Cuadro 3. Artículos de la Constitución federal no reformados

Artículo	Texto
8	<p>Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.</p> <p>A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.</p>
9	<p>No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.</p> <p>No se considera ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciera uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligada a resolver en el sentido que se desee.</p>
12	<p>En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.</p>
13	<p>Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.</p>
23	<p>Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.</p>
38	<p>Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone al artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley; Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión; Durante la extinción de una pena corporal; Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes; Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. <p>La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en los que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.</p>
39	<p>La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.</p>

Continuación.

Artículo	Texto
47	El Estado de Nayarit tendrá la extensión territorial y límites que comprende actualmente el Territorio de Tepic.
50	El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.
57	Por cada senador propietario se elegirá un suplente.
64	Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.
68	Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro, sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin el consentimiento de la otra.
80	Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".
81	La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.
86	El cargo de Presidente de la República solo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia.
91	Para ser Secretario del Despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.
118	Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra. III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.
126	No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.
128	Todo funcionario público, sin excepción alguna antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.
129	En tiempos de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá comandancias militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas.

Continuación.

Artículo	Texto
132	Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislación respectiva.
136	Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia. En caso de que por cualquier trastorno público se establezca un gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad, se reestablecerá su observancia, y con arreglo a ella y a las leyes que en su virtud se hubieren expedido, serán juzgados, así los que hubieren figurado en el gobierno emanado de la rebelión, como los que hubieren cooperado a ésta.
Total	22 artículos.

Fuente: Elaboración propia con base en CPEUM (2016).

El análisis de estos 22 artículos originales se presenta en el cuadro 4.

Cuadro 4. Observaciones a los artículos de la Constitución federal no reformados

Artículo	Materia	Observaciones
8	Derecho de petición.	Esencial.
9	Derecho de asociación.	Esencial. Lamentablemente, en la práctica, no se respeta el contenido integral de este artículo, dado que, si se interpreta <i>a contrario sensu</i> de su redacción, se puede afirmar que se considera ilegal y podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad si se profieren injurias contra esta, o se hace uso de violencia o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee. Lo que se ha hecho público y notorio en los últimos años es que, con una equivocada idea del alcance del derecho humano de expresión, se vandalizan propiedades públicas y privadas, se impide violentamente el libre tránsito por las carreteras, se secuestra a ciudadanos o a servidores públicos con el fin de vejarlos, se sustraen mercancías y se cometen todo tipo de excesos, sin que las autoridades responsables apliquen las normas que privan en materia de conservación del orden público. Con ello se observa que el hecho de que una disposición se encuentre redactada en la Constitución federal no necesariamente garantiza su cabal cumplimiento.

Continuación.

Artículo	Materia	Observaciones
12	Prohibición del uso de títulos de nobleza y privilegios hereditarios.	Esencial. Se encuentra establecido desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o Constitución de Apatzingán de 1814 (artículos 24 y 25).
13	Prohibición de los fueros a excepción del militar con las especificaciones autorizadas.	Esencial. El tema ha sido abordado en la época actual a raíz del caso Rosendo Radilla Pacheco, el cual pasó a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en noviembre de 2009 y ha requerido un pronunciamiento jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en julio de 2011, así como reformas legales, acotando el alcance del fuero militar.
23	Instancias en los juicios penales y el principio de que nadie debe ser juzgado dos veces por el mismo delito.	Esencial.
38	Suspensión de los derechos o las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos.	Esencial. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la vía jurisprudencial, ha ido puntualizando las causales que pueden dar origen a la suspensión de derechos o prerrogativas; sin embargo, estas son las mismas del texto original de la Constitución.
39	Principio de soberanía popular.	Esencial. Este principio, proveniente de la Ilustración francesa hacia el siglo XVIII, especialmente de Montesquieu, sirvió de fundamento para promover el intento de independencia en 1808 de los miembros del ayuntamiento de Ciudad de México, encabezados por Francisco Primo de Verdad y Ramos. Después, fue plenamente establecido en los idearios de Ignacio López Rayón y José María Morelos y Pavón y ha prevalecido en los textos constitucionales de la república mexicana.
47	Extensión territorial y límites del estado de Nayarit.	No esencial. El actual territorio de Nayarit pertenecía originalmente al estado de Jalisco, pero el gobierno de Benito Juárez lo separó en 1867 y formó el distrito militar de Tepic para que el gobierno federal tuviera un mayor control de la región, debido a la gravedad de algunos hechos de revuelta campesina acaudillada en la zona encabezada por Manuel Lozada el Tigre de Álica. Más tarde, en 1884, el presidente Manuel González formó el territorio de Tepic. Para 1917, los diputados constituyentes de ese territorio solicitaron y obtuvieron el reconocimiento de su calidad de estado de la república, con el nombre de Nayarit, en honor de Nayar, un notable monarca prehispánico cuya existencia y obra oscilan entre lo histórico y lo legendario. Este artículo, por error de técnica legislativa, quedó comprendido entre los de contenido fundamental cuando debió haberse registrado como transitorio, pues era evidente su naturaleza coyuntural.

Continuación.

Artículo	Materia	Observaciones
50	Integración del Poder Legislativo en un Congreso de la Unión bicameral.	Esencial. Debe recordarse que la composición bicameral del Congreso de la Unión quedó establecida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, pero la Constitución de 1857 suprimió la Cámara de Senadores, que fue reabierta durante el gobierno del presidente Sebastián Lerdo de Tejada en 1874.
57	Senadores propietarios y suplentes.	Esencial, pero fácilmente incorporable al artículo precedente, el 56, que establece la integración de la Cámara de Senadores. Este artículo consta de un solo renglón con ocho palabras, sin que se justifique su texto fuera del artículo precedente, lo cual también indica un error en la técnica legislativa.
64	Sanción aplicable a diputados y senadores por no concurrencia a sesión.	No esencial. Esta disposición podría quedar registrada en la ley reglamentaria respectiva o, en último caso, incluirse en el contenido de los artículos 62 o 63, que regulan diferentes aspectos de las funciones de estos legisladores. De nuevo, parece tratarse de una técnica legislativa errónea.
68	Lugar de residencia de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.	Esencial, pero igualmente asimilable al contenido de los artículos 62 o 63 por razones semejantes a las observaciones hechas al artículo 64.
80	Ejercicio del Poder Ejecutivo federal.	Esencial.
81	Elección del presidente de la república.	Esencial, pero incorporable al texto del artículo anterior. Debe recordarse que, antes de 1911, la elección del presidente era indirecta y, tras el triunfo de la revolución maderista, se optó por el procedimiento de elección directa.
86	Carácter irrenunciable del cargo de presidente de la república.	Esencial, pero asimilable al texto del artículo 84, que señala el procedimiento por seguir en caso de ausencia de este servidor público.
91	Requisitos para ser secretario del Despacho.	Esencial, pero incorporable al contenido del artículo 92, que habla del refrendo.
118	Guerra y contribuciones en importaciones o exportaciones.	Esencial.
126	Prohibición de pago no presupuestado en la ley.	Esencial, pero asimilable al contenido del artículo 127, que establece el procedimiento para el rubro de remuneraciones a los servidores públicos.
128	Rendición de protesta al asumir un cargo público.	Esencial.
129	Prohibición a las autoridades militares de ejercer, en tiempos de paz, funciones ajenas a la disciplina militar.	Esencial.

Continuación.

Artículo	Materia	Observaciones
132	Jurisdicción en instalaciones militares.	Esencial.
136	Inviolabilidad de la Constitución.	Esencial.
Varios	Varios.	<p>Dos artículos no son de contenido esencial para merecer su integración en el texto de fondo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 47 y 64).</p> <p>Seis artículos pueden ser considerados esenciales, pero su texto se puede asimilar con facilidad en la redacción de otros artículos; incluso, haberlos separado parece deberse a errores de técnica legislativa (artículos 57, 68, 81, 86, 91 y 126).</p> <p>Un artículo es violado constantemente y, en consecuencia, parece requerir una redacción más específica para que las autoridades competentes puedan observar su cumplimiento sin que ello implique la afectación a los derechos humanos de los gobernados (artículo 9).</p> <p>Por otra parte, si la Constitución de 1917 se integra por un total de 136 artículos de fondo y solamente 22 conservan su redacción inicial, ello equivale a 16.17 % de su contenido de origen.</p>

Fuente: Elaboración propia.

De las consideraciones planteadas respecto al contenido de los 22 artículos constitucionales que conservan su versión original, se desprende que 9 de ellos pueden ser modificados sin que se alteren los principios básicos que sustenta la Constitución, por lo que solamente 12 artículos de los 136 que integran el texto de la Carta Magna tienen mayor seguridad de conservarse intactos.

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto se obtienen las siguientes conclusiones.

- 1) A 100 años de vigencia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, integrada por 136 artículos de fondo, solamente conserva 22 de ellos con la redacción original, es decir, la que aprobó el Congreso Constituyente de 1916-1917, reunido en la ciudad de Querétaro.

- 2) Esto equivale a solamente 16.17 % de su contenido de origen.
- 3) En consecuencia, se han modificado 114 artículos por disposición del órgano Constituyente Permanente, que equivalen a 83.82 % del total del contenido de la Carta Magna.
- 4) El total de reformas sufrido por esta Constitución es de 688 hasta el 21 de julio de 2016.
- 5) El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto es el que más reformas ha impactado en la Constitución, con 145 hasta julio de 2016; la administración que le sigue en número es la de Felipe Calderón Hinojosa, con 110, en el entendido de que ambos mandatarios provienen de distintas tendencias políticas.
- 6) El artículo constitucional más reformado es el 73, que señala las facultades del Congreso de la Unión, con 76 modificaciones.
- 7) De los 22 artículos que conservan su redacción original, dos de ellos no pueden considerarse de fondo (el 47 y el 64) ya que, por su contenido, el primero debió haber sido registrado como artículo transitorio y, el segundo, asimilado a otro artículo o quedar incluido en la ley reglamentaria correspondiente.
- 8) El artículo 9, perteneciente al grupo de los 22 artículos originales, se refiere al derecho de asociación; este requiere una reforma debidamente consensada por los actores políticos a fin de impedir excesos, sin que ello afecte el derecho fundamental de expresión.
- 9) Seis artículos (57, 68, 81, 86, 91 y 126) del grupo de los 22 originales podrían incorporarse al texto de otros, sin afectar en medida alguna el contexto de la Constitución; al parecer, no hacerlo se debió a una errónea técnica legislativa.
- 10) Con las apreciaciones anotadas en los incisos 7, 8 y 9, se puede afirmar que no todos los 22 artículos que conservan su redacción original son realmente esenciales.
- 11) En cambio, han sido sumamente reformados algunos artículos que merecieron debates profundos y acalorados por parte de los miembros del Congreso Constituyente reunido en Querétaro, como el 3, 24, 27, 123 y 130.
- 12) En esos artículos se plasmaron principios ideológicos fundamentales para la causa revolucionaria, por lo cual, a pesar de no cumplirse ortodoxamente con la técnica legislativa, fue voluntad del Poder Constituyente que quedaran especificados para garantizar a los

gobernados un sistema jurídico de reivindicación de los derechos de los grupos históricamente marginados, con lo cual esta Constitución se erigió en la primera en el ámbito internacional con contenido social.

- 13) No todas las reformas hechas al texto de la Constitución han justificado su razón de ser en la consolidación de las instituciones o en la rectoría de nuevos y sólidos proyectos de progreso nacional; varias de ellas han sido producto de realidades coyunturales que luego han sido suplidas por haberse rebasado las expectativas que las alentaron, como el caso del artículo 41 en lo que hace a la regulación de las candidaturas independientes.
- 14) La Constitución de 1917, que posiblemente fuera concebida como una reforma profunda de la de 1857, nació en medio de una fuerte crisis político-social provocada por una confrontación revolucionaria; de aquí el brevísimo tiempo de deliberación que tuvo el Congreso para realizar su trabajo constituyente y ello puede explicar algunas faltas de técnica legislativa, que ahora debieran corregirse.
- 15) Queda al fallo de la historia contemporánea y a la consideración de la opinión pública determinar si la nueva CPEUM, surgida de un proceso reformador continuado de manera inexorable, refleja realmente el proyecto revolucionario que le dio origen en 1917.