

CAPÍTULO 4

EL CONGRESO CONSTITUYENTE NORTEAMERICANO DE 1787 Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE MEXICANO DE 1916-1917. COMPARACIÓN Y CONTRASTE

Víctor NIEMEYER

Cualquier intento de comparar el trabajo y composición de dos asambleas deliberativas separadas por casi 130 años en la historia es bastante difícil, pero cuando se trata de hitos en la evolución de sistemas gubernamentales distintos en países de culturas diferentes es como tratar de comparar manzanas con naranjas: predominan abrumadoramente los contrastes que sirven para realzar las diferencias.

Fueron acontecimientos extraordinarios el Congreso Constituyente norteamericano que se reunió en Filadelfia y el Congreso Constituyente mexicano que se llevó a cabo en Querétaro. Al referirse a la asamblea de Filadelfia, John Adams la calificó como “el más grande esfuerzo de deliberación nacional que sucedió en el mundo”.¹ Y Frank Tannenbaum, destacado analizador del México del siglo XX, aclamó la reunión de Querétaro como “el suceso más importante en la historia de la Revolución mexicana”.² Ambos acontecimientos fueron magníficos ejemplos de la democracia en acción.

¹ Cita de una carta de Rufus King a Theophilus Parsons, 20 de febrero de 1788, en Rossiter, Clinton, *1787: The Grand Convention*, Nueva York, The Macmillan Co., 1966, p. 11. Una fuente básica para el estudio del Congreso Constituyente norteamericano de 1787 es Farrand, Max, *The Framing of the Constitution of the United States*, New Haven, Yale University Press, 1929. Para el Congreso Constituyente mexicano de 1916-1917, véase el *Diario de los debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1960, 2 vols. Véase también Bojórquez, Juan de Dios [seud. Djed Bórquez], *Crónica del constituyente*, México, Botas, 1938; Palavicini, Félix, F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, 2 vols.; Ferrer Mendiola, Gabriel, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957 y Niemeyer, Jr., E. V., *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Austin, University of Texas Press, 1974.

² Tannenbaum, Frank, *Peace by Revolution: Mexico after 1910*, Nueva York, Columbia University Press, 1966, p. 166.

Para comprender estos dos congresos, hay que empezar con las razones de su convocación. Para los norteamericanos, el Congreso de Filadelfia fue un esfuerzo de doce colonias anteriormente británicas para lograr una unión más perfecta porque once años después de haberse firmado la Declaración de Independencia y seis años y medio bajo los artículos de la Confederación, el enlace delgado que unía en forma de alianza a estos estados soberanos, cada uno celoso de su propia independencia, estaba por romperse. No había ningún poder ejecutivo nacional y no tenía el Congreso bajo los artículos de la Confederación, la autoridad para regular el comercio interestatal ni imponer contribuciones. Además, el gobierno no tenía poder para ejercer la autoridad directamente sobre el pueblo. Aunque se reunieron en Filadelfia con "el propósito único y explícito de revisar los artículos de la Confederación", los hombres de Filadelfia, para su eterna honra, descartaron ese documento y escribieron una Constitución que ha perdurado hasta la fecha. Por otra parte, los mexicanos, después de 107 años de iniciado el movimiento de independencia de España y de 95 años de independencia, se reunieron para hacer reformas principalmente políticas en la Constitución de 1857, documento notable del liberalismo del siglo XIX, pero fueron más allá de este objetivo. Incorporaron en la Constitución las metas de la Revolución mexicana, la primera revolución socioeconómica del siglo XX. Esta Constitución de 1917, la tercera de la historia mexicana, fue y es todavía la base legal de la Revolución mexicana, un documento que separa para siempre el México del pasado, del presente y del futuro. En esto las dos asambleas se asemejan: convocadas para cierto fin, ambas lograron objetivos más pragmáticos, más importantes.

Un análisis de estos dos congresos constituyentes revelará diferencias de importancia menor y mayor. Entre aquellas se puede mencionar la duración de ambas, la manera de elegir los delegados, el grado de representación nacional, y la manera de conducir las juntas. El Congreso de Filadelfia, realizado en ese puerto próspero de Pensilvania y en la *State House* (Casa de Gobierno) donde hacía once años se había aprobado y anunciado la Declaración de Independencia, empezó el 14 de mayo aunque no hubo quórum hasta el 25, y terminó el 17 de septiembre, es decir, durante un verano caluroso e incómodo con días que frecuentemente calentaron el ánimo de los delegados también.

No hubo límite impuesto a la duración del Congreso norteamericano, que terminó cuando se acabó el trabajo. Pero no fue así respecto al Congreso mexicano. Reuniéndose en el Teatro Iturbide (ahora Teatro de la República) en la pintoresca ciudad colonial de Querétaro, capital del estado del mismo nombre, a 218 kilómetros al noreste de la ciudad de México, los delegados mexicanos sesionaron solamente dos meses, aunque hubo sesiones preliminares para la aprobación de credenciales que empezaron el 20 de noviembre y se

rencia de los onces meses que se necesitaron para redactar la Constitución de 1857 y su predecesora, la de 1824.³

La selección de delegados a los dos congresos fue muy distinta pero de acuerdo con la manera de seleccionar representantes a los congresos de los países respectivos. En los Estados Unidos los delegados fueron nombrados por las legislaturas estatales, recientemente elegidas por el pueblo y que un historiador ha calificado de "las legislaturas más democráticas que entonces existían en el mundo".⁴

En México, los delegados fueron elegidos directamente por el pueblo, por tanto, de una manera más democrática. Puesto que las elecciones fueron el 22 de octubre, solamente cinco semanas después de que se hizo la convocatoria, hubo poco tiempo para la campaña electoral. No existiendo partidos políticos nacionales, los candidatos fueron presentados por grupos políticos locales o postularon como independientes. Prevalció la apatía en algunos distritos mientras que en otros la campaña fue animada. Considerando el caos del que México estaba saliendo y el desorden que todavía prevalecía en muchas regiones, las elecciones fueron libres, pacíficas y ordenadas, resultando elegidos los representantes de 216 distritos electorales del país. Según un intelectual mexicano de la época, "si las elecciones en conjunto no representaron el triunfo del sufragio efectivo, sí representaron el trastorno ocasionado por la Revolución".⁵ En el Congreso Constituyente de Querétaro hubo representación de por lo menos un delegado de cada estado y territorio de la República mexicana, excepto Campeche y Quintana Roo. El estado con la representación más numerosa fue Jalisco con diecinueve delegados. Por contraste, al Congreso Constituyente de Filadelfia vinieron delegaciones de todos los estados, menos Rhode Island que rehusó enviar delegados. En tanto que los mexicanos votaron individualmente en las sesiones, los norteamericanos votaron por estados, por tanto, se necesitó la votación previa de cada delegación antes de que el estado pudiera registrar su voto. El estado con la delegación más numerosa fue Pensilvania, con ocho delegados. Se puede notar aquí que de acuerdo con la costumbre mexicana, por cada delegado propietario había un suplente, y en Querétaro un número sustancial de suplentes asistieron a las sesiones en lugar de los propietarios. Cincuenta y cinco fue el número de delegados que asistieron al Congreso de Filadelfia, pero solamente treinta y nueve estuvieron presentes en casi todas las sesiones o sólo faltaron unas pocas semanas. Por contraste, de los 216 mexicanos elegidos, solamente 193 estuvieron presentes y raramente hubo

³ Ferrer Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente de 1916-1917*, pp. 38-39.

⁴ Rossiter, *op. cit.*, nota 1, p. 151.

⁵ Molina Enríquez, Andrés, *Esbozo de la historia de los primeros diez años de la revolución agraria de México*, México, Talleres Gráficos del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, 1936, vol. 5, p. 168.

prolongaron al 30 del mismo mes. Desde el principio, los mexicanos sintieron la presión para producir una Constitución completa para el 31 de enero de 1917, fecha estipulada en la convocatoria para terminar el Congreso, a dife-un quórum de más de 160 en las sesiones. Varios de los mexicanos no eran oriundos de los estados que representaban, debido al carácter general de los requisitos para postular y el desplazamiento de la población ocasionado por la Revolución. En Filadelfia, ocho de los delegados no habían nacido en los Estados Unidos y dieciséis no eran oriundos de sus estados. ¿Representaron genuinamente los constructores de ambas Constituciones a sus países y a las facciones políticas en aquel entonces? En México se puede sostener que no, pues los requisitos para diputado especificaban que no eran eligibles los que “hubieran ayudado con las armas o sirviendo en empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa Constitucionalista.⁶ Esta estipulación eliminó a toda persona que hubiera servido en el gobierno de Victoriano Huerta, y efectivamente excluyó a los partidarios de Francisco Villa y Emiliano Zapata que habían luchado y continuaban luchando en contra de los constitucionalistas encabezados por Venustiano Carranza, el autonombrado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Nación. Tampoco se admitieron al Congreso a los vinculados económica, política, o socialmente al antiguo régimen de Porfirio Díaz, que había dado a México un tercio de siglo de paz pero al costo de la explotación extranjera, la dominación económica de unos pocos privilegiados y el estancamiento político.⁷ El Congreso de Querétaro parecía en todo aspecto el de un solo partido, siendo todos los delegados partidarios de Carranza, pero en realidad resultó algo más cabal, puesto que muchos delegados hablaron en pro de la justicia social y económica, demostrando puntos de vista más amplios. Basta decir que el Congreso

⁶ Decreto del 14 de septiembre de 1916, en Djed Bórquez, *op. cit.*, nota 1, p. 103.

⁷ Los primeros años de la Revolución mexicana pueden resumirse como sigue: En 1910 Francisco I. Madero encabezó un movimiento contra los 34 años de dictadura de Porfirio Díaz demandando reforma política y gobierno democrático. Díaz fue derribado en mayo de 1911, y en septiembre Madero fue elegido presidente. En febrero de 1913, Madero fue derrocado y perdió la vida por la contrarrevolución del general Victoriano Huerta, quien se proclamó presidente. La usurpación de Huerta hizo que Venustiano Carranza iniciara un movimiento —el constitucionalista— que buscaba el retorno al gobierno constitucional. Uno de sus lugartenientes, Francisco Villa, logró victorias notables y, con otro civil convertido en jefe militar, Alvaro Obregón, derrotó a las fuerzas de Huerta, quien fue exiliado en agosto de 1914. El victorioso movimiento constitucionalista se fraccionó cuando las fuerzas de Villa se opusieron a las de Obregón, quien se mantenía leal a Carranza. Entre fines de 1914 y principios de 1915 empezó la campaña por la reforma social y económica mientras Villa y Obregón seguían combatiéndose. En 1915 Obregón salió triunfante, aunque Villa continuó activo en el norte. Demandando tierra y libertad, Emiliano Zapata luchaba contra Madero, Huerta, Carranza y Obregón en el estado de Morelos y región adyacente, aunque aliado con Villa. En 1916, luego de reducir a Villa y a Zapata, el victorioso Carranza convocó el Congreso Constituyente.

mexicano fue una asamblea representativa y que los resultados dan constancia de esta afirmación.⁸

¿Eran los delegados norteamericanos verdaderos representantes de la nueva nación? Aunque no habían sufrido el caos de una revolución como los mexicanos de entonces, sí habían luchado por su independencia en una guerra que había terminado solamente seis años antes, los delegados al Congreso de Filadelfia representaban el sentir del norteamericano de aquel entonces. Sin embargo, se debe notar que provinieron principalmente de las áreas más pobladas de los Estados Unidos, o sea de la costa atlántica y de las cuencas ribereñas, por lo tanto dejando otras áreas no muy bien representadas, tales como Massachusetts, Pensilvania, Virginia, Carolina del Norte y Carolina del Sur. Si hubo poca representación del Oeste, ésto se debía en parte a la renuencia de los habitantes de la frontera a aceptar un gobierno central fuerte. Preferían los hombres del Oeste que los dejaran tranquilos. Si el Congreso de Filadelfia, desde el punto de vista geográfico, no fue una asamblea perfectamente representativa, sí fue una reunión de hombres decididos a forjar una nación y que estaban presentes porque así lo querían. Estos hombres eran las elites de su país, genuinos representantes del pensamiento político prevalente de la época. Además, eran nacionalistas.⁹

Por lo general las labores de ambos congresos se llevaron a cabo mediante comités. Los norteamericanos utilizaron efectivamente un recurso que fue herencia del sistema político británico: el *committee of the whole*, o sea el comité de la totalidad de los miembros de una asamblea reunidos con carácter puramente deliberativo en que los asuntos se debatían con libertad completa del voto, sin que los delegados se obliguen a una decisión final.¹⁰ También se utilizó el *Grand Committee* formado por un delegado de cada estado que redactaba el informe del acuerdo al que habían llegado los estados grandes y pequeños, así como un comité de detalles, y un comité de estilo para poner en forma apropiada el texto de lo que se había acordado. Mientras que los norteamericanos no utilizaron un comité de credenciales, los mexicanos tuvieron que hacerlo, y los informes de esos comités generaron algunos de los más calurosos debates en que se intercambiaron denuncias y contradenuncias. Las sesiones del Congreso Constituyente mexicano sufrieron interrupciones que ocasionalmente terminaron en desórdenes en el salón; el presidente inútilmente tratando de restablecer el orden martillando una campana en su escritorio. Por

⁸ Cumberland, Charles, *Mexican Revolution: The Constitutionalist Years*, Austin, University of Texas Press, 1972, p. 332.

⁹ Rossiter, *op. cit.*, nota 1, p. 139.

¹⁰ Drinker Bowen, Catherine, *Miracle at Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention, May to September 1787*, Boston, Little, Brown and Company, 1966, p. 40.

contraste, los debates del Congreso Constituyente norteamericano se llevaron a cabo en una manera más formal y seria.

Al comienzo del Congreso mexicano, Carranza presentó el borrador de una Constitución de 132 artículos y se eligió una Comisión de Constitución para redactar un informe sobre cada uno. Cuando fue evidente que esta Comisión no podría rendir un informe sobre todos los artículos en el plazo dado, se nombró una segunda Comisión de Constitución el 8 de enero de 1917. Aunque estos dos comités desempeñaron sus cargos de una manera expeditiva y democrática, permitiendo a los delegados comparecer para expresar sus opiniones, se debe notar que los dos artículos más significativos de la Constitución mexicana de 1917, el 27 y el 123, fueron redactados por un comité extralegal que se reunió fuera de la asamblea.

Prevalció en ambos congresos la libertad completa de palabra. El prestigio sin igual de Jorge Washington, de Virginia, presidente del Congreso de Filadelfia, fue un factor importante en el éxito de esa asamblea. El licenciado Luis Manuel Rojas, de Jalisco, quien presidió el Congreso de Querétaro, tuvo una tarea más difícil a causa del gran número de delegados a esa reunión deliberativa y lo heterogéneo de los artículos discutidos. Aunque él contó con la ayuda de dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro vicesecretarios, Jorge Washington tuvo sólo un secretario; sin embargo, James Madison, de Virginia, voluntariamente se encargó de tomar cuidadosamente notas de los debates y pasó largas horas entre las sesiones redactándolas. Es esta relación de los debates la fuente más importante de información sobre el Congreso de Filadelfia. El Congreso mexicano, que se llevó a cabo en la época de la taquigrafía, no necesitó un Madison, y existe un diario completo y en su mayor parte exacto de los debates.

En un aspecto importante, los dos congresos se diferenciaron considerablemente. Las deliberaciones del Congreso norteamericano se llevaron a cabo en el secreto más estricto, pues, como dijo Madison más tarde. "si las sesiones se hubieran realizado abiertamente, nunca el Congreso habría aprobado una Constitución."¹¹ El secreto estimuló la libertad de palabra, lo cual facilitó la formación de un acuerdo general. La regla del secreto, inflexiblemente observada, no tuvo objeción del público. En cambio, las sesiones del Congreso mexicano, con algunas excepciones, se llevaron a cabo frente a un público en las galerías, y las novedades de los debates aparecían diariamente en los periódicos de la ciudad de México y de otras partes.

Esto en cuanto a los asuntos de menor importancia que relacionan a un Congreso con el otro. De significación mucho más importante son las semejanzas y diferencias entre los forjadores de las Constituciones, así como de los

¹¹ Rossiter, *op. cit.*, nota 1, p. 167.

asuntos que cada Congreso tuvo que resolver. Las diferencias humanas fueron tan profundas que se duda que los mexicanos y norteamericanos, aún hablando el mismo idioma, podrían haber participado en la misma asamblea por mucho tiempo. Tampoco los hombres de Filadelfia tuvieron el reto que enfrentaron los hombres de Querétaro: escribir una ley fundamental que proporcionara libertad política, así como justicia económica y social, a un pueblo a quien se habían denegado estos beneficios por mucho tiempo. Al resolver los asuntos presentados, los delegados de ambos países influyeron profundamente en el carácter de los documentos que redactaron.

El Congreso de Filadelfia reunió a los hombres más extraordinarios en la historia de los Estados Unidos. Sin duda que estuvieron bien preparados por adiestramiento y experiencia en política práctica para la tarea de redactar una Constitución. Desde los primeros años de adultos casi todos se habían dedicado al servicio público. De los cincuenta y cinco delegados, treinta y nueve habían servido en el Congreso continental, ocho habían servido en congresos constituyentes estatales y siete habían desempeñado el cargo de gobernador estatal.¹² Ocho habían firmado la Declaración de Independencia. Casi todos eran hombres ricos o de buenos medios económicos. También tenían buena educación. Dos eran rectores de universidades; tres eran profesores universitarios, y veintiseis eran graduados de universidad.¹³ Algunos eran licenciados en derecho; doce ejercían la profesión de abogado; y tres veces ese número habían “adquirido conocimiento de leyes” en los despachos de abogados. Dieciséis o más eran aristócratas, y por lo menos ocho eran de las primeras familias.¹⁴ Treinta habían luchado en la guerra por la independencia contra Inglaterra. En realidad constituían la elite del país. El término medio de sus edades era de cuarenta y tres años. Tomás Jefferson, quien entonces tenía a su cargo la representación diplomática en Francia, se refería a ellos como “una asamblea de semidioses.”¹⁵ Entre ellos estaba Jorge Washington, quien llegó a ser el primer presidente bajo la Constitución; Benjamín Franklin, de Pensilvania, mundialmente conocido como científico, inventor y diplomático; James Wilson, también de Pensilvania; y James Madison, de Virginia, político y hombre de letras, cuyas ideas sobre reforma constitucional fueron las bases de la Constitución norteamericana.

Si bien los mexicanos no provenían de los más altos estratos sociales de su país, en cambio representaron sectores más amplios de la nación mexicana.

¹² Odegard, Peter H. y otros, *American Government: Theory, Politics, and Constitutional Foundation*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston, 1961, p. 257.

¹³ Morison, Samuel Eliot, *The Oxford History of the American People*, Nueva York, Oxford University Press, 1965, p. 305.

¹⁴ Rossiter, *op. cit.*, nota 1, p. 142.

¹⁵ “Thomas Jefferson a John Adams”, 30 agosto 1787, *Adams-Jefferson Letters*, I, 196, citado en *ibid.*, p. 138.

El profesor Jesús Romero Flores, diputado de Michoacán, hace el siguiente recuento de los 220 delegados propietarios y suplentes, según profesión o vocación: 62 abogados, 22 militares de alto grado, 19 agricultores, 18 profesores de primaria, 16 ingenieros, 16 médicos, 14 periodistas, 7 contadores públicos, 5 dirigentes laborales, 4 mineros, 3 ferrocarrileros, 2 farmacéuticos, 1 actor, y 31 de otras ocupaciones, entre artesanos, comerciantes y empleados.¹⁶

Como consecuencia del trastorno ocasionado por la Revolución, por lo menos treinta de los delegados no eran oriundos de los estados que representaban. Y la mayoría de los delegados mexicanos eran jóvenes de treinta y cuarenta años. Unos pocos tenían educación universitaria, puesto que no había muchas instituciones de educación superior en el México de finales del siglo XIX y de principios del siglo XX. Si bien los delegados mexicanos en general no estaban muy familiarizados con obras de teoría política y de jurisprudencia como sus contrapartes norteamericanas, hay que recordar que la evolución del proceso democrático en México, heredero del régimen autoritario español de la época colonial, comenzó mucho más tarde que en los Estados Unidos que ya contaban con una herencia de autogobierno de la Gran Bretaña. Sin embargo, si a los delegados mexicanos les hacía falta esta preparación, los debates del Congreso revelan que los hombres de Querétaro eran versados en la historia de México, especialmente la contemporánea, la historia de Roma, la cristianidad, así como la Revolución francesa y sus figuras principales. El conocimiento de *El contrato social* de Juan Jacobo Rousseau, de *El espíritu de las leyes* del barón de Montesquieu, y de los novelistas franceses del siglo XIX, especialmente de parte de los abogados, indica la orientación de los delegados hacia el saber y cultura europeos, particularmente francés, tan característica de la América Latina. Algunos de los diputados también conocían la historia política de los Estados Unidos y la Constitución norteamericana. Sin embargo, la mayoría no contaba con la preparación ni los antecedentes necesarios para redactar una ley fundamental. Durante los candentes debates del artículo 3º sobre el papel de la Iglesia en la educación, el presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, se lamentaba de que “la mayoría [...] no conocía o no había entendido suficientemente lo que significa o vale en toda propiedad la sección de garantías individuales.”¹⁷ El licenciado Enrique Colunga, de Guanajuato, miembro de la Primera Comisión de la Constitución, se quejó de que la mayoría de sus colegas eran “ignorantes.”¹⁸ Sin embargo, en el parecer de los jóvenes radicales del Congreso, abrumados por los problemas sociales y económicos del México contemporáneo, no era necesario una preparación para re-

¹⁶ Romero Flores, Jesús, *La Revolución como la vimos*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1963, p. 153.

¹⁷ *Diario de los Debates*, t. I, p. 652.

¹⁸ *Ibid.*, t. II, p. 73.

dactar la Constitución. En las palabras de Juan de Dios Bojórquez, joven ingeniero agrónomo de Sonora,

yo puedo decir, y conmigo muchos señores diputados, que solamente no tenemos esa preparación, sino que ni en derecho constitucional ni en ninguno de los otros derechos la tenemos; por lo tanto, [...] nosotros resolvemos esas cuestiones de trascendencia después de oír el pro y el contra, porque al votar, más que nuestros conocimientos nos lleva nuestro instinto revolucionario [...]¹⁹

Eran revolucionarios y reformadores.

Si por lo general a los delegados mexicanos les hacía falta experiencia práctica en asuntos de gobierno y de política, esto se debía en parte a que la participación en la política estuvo paralizada durante la larga dictadura de Porfirio Díaz. Sin embargo, veintitrés delegados habían participado en el 26^o Congreso y otros tenían experiencia administrativa de los varios gobiernos estatales organizados por las fuerzas carrancistas en su lucha para derrocar a Huerta y derrotar a Villa y Zapata. A pesar de su falta de preparación y experiencia, representaban el promedio de la nación mexicana de esa época, casi todos productos de la Revolución, llevados a primer plano en su proceso catastrófico.²⁰ Uno de los más destacados participantes en el Congreso de Querétaro fue el general Francisco Múgica, de Michoacán, jefe de los reformadores y fervoroso anticlerical. En su determinación para construir un México nuevo y mejor, manifestó sus convicciones respecto a las metas revolucionarias y la mejor manera de lograrlas. Al hacerlo ayudó a producir un documento notable.

Un congreso constituyente es un medio para realizar un fin y al clausurarse debe juzgarse hasta qué grado ha logrado sus objetivos. El Congreso norteamericano de 1787 y el Congreso mexicano de 1916-1917 produjeron documentos extraordinarios, y deben ser considerados como acontecimientos de éxito. Sin embargo, aquí termina la semejanza. El objetivo de los diputados norteamericanos fue preparar una estructura de gobierno que asegurara que la independencia lograda solamente hacia seis años se mantuviera, que se forjara una unión más fuerte que la de una confederación de estados. Los norteamericanos más nacionalistas estaban seguros de lo que querían pero inciertos en cuanto a si se podía lograr y de qué manera. Cuando los mexicanos se reunieron en Querétaro a fines de 1916 no estaban seguros de qué se esperaba de ellos, aunque Carranza había adelantado en el decreto de convocatoria que una vez instalada la asamblea, presentaría el borrador de una "Constitución reformada para que se discutiera, aprobara o modificara".²¹ Puesto que los

¹⁹ *Ibid.*, p. 507.

²⁰ Niemeyer, *Revolution at Querétaro*, p. 42.

²¹ Bórquez, *op. cit.*, nota 1, p. 103.

delegados todos eran sus partidarios, parece que esperaba que ellos aceptaran su borrador después de una lectura de cortesía. El hecho de que Carranza dio solamente dos meses para que los diputados debatieran los 136 artículos del borrador es evidencia de que él esperaba una aprobación rápida. Pero el Congreso de Querétaro no estaba destinado a aprobar nada sin antes conocerlo. Los delegados reformistas se dieron cuenta de inmediato que el borrador de Carranza necesitaba cambios fundamentales, de lo contrario, seguiría la lucha. Estos delegados, aunque leales a Carranza, tomaron la iniciativa durante los debates para incorporar reformas radicales, realizando así una revolución en la ciudad de Querétaro. De allí que lo que ambos congresos se propusieron hacer y cómo lo hicieron, sea completamente diferente.

En realidad había un borrador presentado a la consideración de los delegados norteamericanos al principio del Congreso de Filadelfia. Mayormente la obra de James Madison, de Virginia, se le conoció como el Plan de Virginia y fue un cambio radical de los artículos de la Confederación que los delegados estaban autorizados a reformar. En vez de una federación de estados, propuso Madison algo distinto: un gobierno nacional que funcionaría directamente con el pueblo en cada estado mediante una legislatura de dos cámaras, la cámara baja elegida por el pueblo y la cámara alta elegida por la cámara baja, en que los estados tendrían representación según su población; un Poder Ejecutivo nacional elegido por el Congreso, y un Poder Judicial nacional. En este plan la palabra clave fue "nacional", un concepto nuevo para quienes eran leales sólo al gobierno de su propio estado. La propuesta de elecciones populares no fue aceptada por todos por temor de que un gobierno en manos del pueblo pudiera descontrolarse. Hay que recordar que en esa época de la historia no prevalecía la democracia como forma de gobierno. En el México de 1917 el principio de la democracia funcionaba desde hacía algún tiempo, quizás imperfectamente, pero fijamente implantada en el pensamiento del pueblo. En Filadelfia, después de algunos días de debate, la elección popular de la cámara baja de la legislatura nacional (más tarde llamada Congreso) fue aprobada por el *Committee of the Whole* por un voto de seis estados, contra dos, con la votación de dos estados dividida. Más importante todavía fue la aprobación del concepto de un gobierno nacional con poderes fuertes, el toque de muerte para los artículos de la Confederación. Sin embargo, obsesionó a muchos de los delegados durante el Congreso el temor de la autoridad centralizada. Se debe notar que, a diferencia de los norteamericanos, no tuvieron los mexicanos tal miedo en cuanto que habían conocido siempre la autoridad, si no en la teoría, sí en la práctica.

Aunque los estados grandes y de mayor población favorecieron al Plan de Virginia, no fue así con los estados pequeños que demandaban representación igual en el Congreso. Los representantes de esos estados confeccionaron el

Plan de Nueva Jersey que propuso una ampliación y revisión de los artículos de la Confederación, conservando todavía el carácter distintivo de un voto por cada estado. El *Committee of the Whole* aprobó el 19 de junio el Plan de Virginia por siete estados contra tres. Habían perdido la batalla los estados pequeños pero no habían perdido la guerra. También favorecían un gobierno nacional fuerte, pero temían por sus intereses que en la legislatura resultarían desfavorecidos por el voto mayoritario de los estados más grandes y poblados. Para resolver este conflicto peligroso el delegado Roger Sherman, de Connecticut, propuso lo que llegó a ser el *Connecticut Compromise*: tendrían los estados representación igual en la cámara alta pero proporcional a su población en la cámara baja. Aceptada esta fórmula por los estados pequeños en una votación de cinco a cuatro, se resolvió este conflicto que casi hizo fracasar al Congreso Constituyente y también a la Unión Americana.²²

¿Hubo votación de trascendencia comparable en el Congreso mexicano? Diría yo que fue el voto sobre el artículo 3º sobre el papel de la Iglesia en la educación pero por razones distintas.²³ No salvó a la nación mexicana como salvó a los Estados Unidos el *Connecticut Compromise* porque México continuaría existiendo, pero sí indicó que los delegados al Congreso de Querétaro no seguirían ciegamente los deseos de Carranza, que cada uno se guiaría por su propia conciencia. También indicó que cada artículo del borrador de Carranza sería sometido a un cuidadoso escrutinio, y que un activo grupo reformista presionaba para hacer de la nueva Constitución mexicana un instrumento de reforma social y económica, por lo tanto yendo más allá de lo propuesto por Carranza.

Si la palabra “nacional” fue la palabra clave en el Plan de Virginia, la palabra “convenio” llegó a ser la palabra clave en el Congreso en conjunto. Una vez resuelto el problema de los estados grandes y pequeños, los delegados ahora más condescendientes se pusieron de acuerdo en un número de cuestiones discordantes, aunque no sin debate. El conflicto entre los estados del Norte y los del Sur sobre asuntos económicos se resolvió al acordar que no habría impuestos a la exportación, que para determinar la representación de cada estado en la cámara baja se contarían solamente tres quintos de los esclavos (la esclavitud en México había sido abolida hacía tiempo y no fue tema del Congreso de Querétaro, aunque el artículo trece transitorio de la Consti-

²² Fleming, Thomas y otros, “Countdown to a Miracle: The Making of our National Constitution”, *Reader's Digest*, septiembre, 1987, p. 184.

²³ El voto fue de 99 contra 58 en favor del artículo que establecía la instrucción laica en las escuelas públicas y en el nivel primario en las escuelas particulares. También prohibía a los sacerdotes establecer o dirigir escuelas primarias, y disponía que el gobierno controle la educación primaria. El resultado fue recibido con un aplauso prolongado y gritos de “¡Viva la Revolución! ¡Viva el ciudadano Primer Jefe! La patria se ha salvado”. *Diario de los Debates*, t. I, p. 774.

tución de 1917 extingue “de pleno derecho las deudas que, por razón de trabajo, hayan contraído los trabajadores, hasta la fecha de esta Constitución, con los patrones, sus familiares o intermediarios”,²⁴ o sea el fin legal de peonaje en México) y que el Congreso decidiría si se terminara el comercio de esclavos en el año 1808, lo que se hizo. Los importantes convenios a que se llegaron entre el Norte y el Sur es lo que hizo posible que estas dos regiones pudieran trabajar juntas en el mismo sistema político. Otros convenios se lograron sobre la admisión de estados nuevos, decidido por el Congreso, la elección del presidente, que sería por un colegio electoral, y en cuanto a la estructura democrática del nuevo gobierno que permitiría la elección directa de los miembros de la Cámara de Representantes por el pueblo y la elección indirecta del Senado y el Poder Judicial. Como políticos pragmáticos se dieron cuenta los delegados de que eran necesarios los convenios si esperaban después lograr la ratificación de la Constitución. Tenían razón porque el proceso de ratificación por medio de congresos estatales resultó difícil. La aprobación en tres de los estados más importantes (Virginia, Nueva York, Massachusetts) se obtuvo por la mayoría mínima de votos a pesar de los esfuerzos incansables de los autores de la Constitución que eran ciudadanos de esos estados.²⁵ En este caso los delegados mexicanos tuvieron una tarea más fácil. No se sometió al pueblo mexicano para su aprobación la Constitución de 1917. Solamente se promulgó el 5 de febrero de 1917, sesenta años después que se promulgó la Constitución anterior, la de 1857.

En cuanto a los mexicanos que habían trabajado por dos meses para elaborar una Constitución de 136 artículos, se debe notar que adoptaron en todo o en parte un gran número de las propuestas en el borrador de Constitución de Carranza. Sin embargo, los artículos más distintivos de la Constitución no provinieron de Carranza porque no se encontraban en su borrador o se redujeron en gran parte. Eran productos del Congreso, redactados por los delegados mismos. Los artículos más distintivos de la Constitución, el 27 y el 123, fueron escritos por comités extralegales, presididos por Pastor Rouaix, de Puebla, uno de los grandes autores de la Constitución nueva.²⁶ La preparación del artículo 123 sobre los derechos de los trabajadores empezó a fines de diciembre de 1916 cuando se presentó una propuesta a los delegados que simpatizaban con los trabajadores. Estos delegados se reunieron con Rouaix y trabajaron intensivamente para preparar un documento que el 13 de enero se entregó a la Primera Comisión de Constitución para su estudio. Aceptado con

²⁴ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 1916-1917*, t. II, p. 1220.

²⁵ Odegard, y otros, *American Government*, pp. 266-268.

²⁶ Véase Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1959, *passim*.

pocos cambios por la Comisión, el artículo que otorgaba derechos constitucionales a los trabajadores, como no se habían dado en ninguna parte del mundo en esa época, fue aprobado el 23 de enero con 163 delegados en favor y sin ninguno en contra.

El 14 de enero se reunió con el incansable Rouaix un comité informal que incluía a algunos de los que habían redactado el artículo 123 para redactar la parte más distintiva de la nueva Constitución: el artículo 27, un ataque contra los intereses creados que redefine los derechos de propiedad en México y que formula las bases de la reforma agraria. El trabajo intenso de unos cuarenta delegados, de los cuales veinte asistieron con más regularidad durante diez días —los diez días más memorables del Congreso— resultó en un borrador que fue aceptado en general por la Primera Comisión y presentado a la asamblea en sesión permanente la noche del 29 de enero. El artículo se leyó parte por parte, algunas de las cuales fueron debatidas mientras otras fueron aprobadas sin objeción en un salón apenas alumbrado por lámparas y velas por falta de luz eléctrica. Con unas copias disponibles del artículo, el presidente tuvo que advertir a los delegados que se mantuvieran despiertos para que supieran por lo que votaban. El artículo 27º fue aprobado por los exhaustos delegados a las tres de la mañana del día 30 de enero. Quizás muchos no se dieron cuenta del carácter trascendental de lo aprobado. Nuevamente un puñado de determinados reformistas habían forzado sus ideas sobre la mayoría de los delegados quienes, fuera de lo propuesto por Carranza, no tenían su propio proyecto.²⁷

En otro aspecto importante se diferenciaron radicalmente estos dos congresos constituyentes: la actitud de los delegados en cuanto a las garantías individuales, o sea la protección del pueblo contra actos arbitrarios del gobierno. Los delegados norteamericanos no las consideraron necesarias puesto que estaban incluidas en las constituciones de cada estado, una omisión en la Constitución norteamericana que llegó a ser un tema importante durante el proceso de ratificación. Más tarde se corrigió la omisión mediante la aprobación del *Bill of Rights* como enmiendas a la Constitución norteamericana en 1791. En cambio, en la Constitución mexicana de 1917 el capítulo I, es titulado “De las garantías individuales” y consta de veintinueve artículos.

Se debe notar que doscientos nueve delegados mexicanos firmaron la Constitución de 1917, algunos de ellos suplentes que habían participado activamente en las deliberaciones. Por otra parte, de los cincuenta y cinco delegados al Congreso de Filadelfia, dieciséis no firmaron la Constitución, de los cuales tres rehusaron firmarla porque no estaban de acuerdo con ella o por otras

²⁷ Tannenbaum, Frank, *Mexico: The Struggle for Peace and Bread*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1950, p. 104.

razones. Que se sepa, ningún delegado mexicano rehusó firmar la Constitución de 1917.

¿Cómo vieron los autores a sus obras? Aunque los norteamericanos tenían cierta aprensión acerca del resultado del proceso de ratificación, que vendría más tarde, estaban satisfechos por lo general con lo que habían hecho. Se habían congregado en Filadelfia para forjar un sistema de gobierno mejor que el que estaba vigente. Al hacerlo, encontraron una fórmula que esperaban que funcionara. Resulta que ha funcionado bien. Benjamín Franklin expresó el optimismo de muchos de los delegados cuando dijo que durante el Congreso no había podido determinar si el sol que se pintaba en la pared detrás de la silla del presidente Washington era naciente o poniente, pero que ahora sabía que era el sol naciente.²⁸ Por otra parte, los mexicanos se reunieron para “resolver problemas de la actualidad, no para confeccionar un dibujo de ejecución para un proceso revolucionario”.²⁹ Eran nacionalistas, con prejuicio antiextranjero, anticlericales; simpatizaban con la población indígena y los económicamente desfavorecidos, y eran ferozmente dedicados al ideal de la libertad. Sin embargo, los mexicanos redactaron un documento de contradicciones; aunque proclamaron las garantías individuales, al formular las bases para la justicia social hicieron prevalecer los derechos de la sociedad sobre los derechos individuales.³⁰ El general Amado Aguirre, de Jalisco, afirmó que si la Constitución nueva no era una obra perfecta técnicamente hablando, “sí satisface las aspiraciones y las necesidades más ingentes del pueblo comprendidas en toda su extensión por los revolucionarios que los vimos cara a cara”.³¹ Hilario Medina, de Guanajuato, quien había sido miembro del Segundo Comité de Constitución, salió de Querétaro afirmando: “Creo sinceramente que la Constitución de 1917 significa que México ha encontrado en forma definitiva su régimen político; y que de hoy en más será libre y será próspero por la paz orgánica”.³²

Finalmente, no se puede pasar por alto un vínculo entre estas dos grandes asambleas. Aunque les preocupaba menos a los mexicanos la teoría de gobierno que la búsqueda de soluciones a problemas nacionales, la estructura de gobierno delineada en la Constitución de 1917 continúa la de la Constitución

²⁸ Rossiter, *op. cit.*, nota 1, p. 237.

²⁹ David C. Bailey, reseña de E. V. Niemeyer, Jr., *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917* en *Hispanic American Historical Review*, vol. 55, núm. 3 (agosto, 1975), p. 590.

³⁰ Para un excelente análisis de la Constitución de 1917, véase Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

³¹ Álbum del Congreso Constituyente de 1917, Querétaro, JPR. Propiedad del doctor José Pilar Ruiz, Morelia, Michoacán.

³² *Ibid.*

de 1824 que muestra en su forma la decidida influencia de la Constitución norteamericana de 1787. Si los hombres de Filadelfia no estuvieron físicamente presentes en Querétaro, sí estuvieron en espíritu estimulando a sus colegas mexicanos para redactar la mejor ley fundamental que podían producir bajo esas circunstancias. Y así lo hicieron los hombres de Querétaro, pues su obra ha continuado vigente durante setenta y un años, once años más de su predecesora, la Constitución de 1857, y que ha servido como base legal para la transformación de la nación mexicana de la injusticia y desorden del pasado hacia la promesa de un futuro más estable.