

## **La soberanía y la autonomía en la Constitución de 1917**

*Elisur Arteaga Nava.*

Los problemas que pretendieron resolver los autores de la Constitución de 1917, sobre todos los de fondo y las soluciones que se dieron, incidieron, preferentemente, en la organización social y económica: división de los latifundios, distribución de las tierras, reconocimiento de la propiedad ejidal y comunal, derechos laborales, colectivos e individuales.

La organización política, salvo uno que otro detalle, fue la misma que preveía y regulaba la Constitución de 1857. Los detalles estuvieron referidos a elevar al nivel constitucional la organización municipal (art. 115) y a lograr, cuando menos en el papel, la supresión de los monopolios, el sometimiento del ejército y de la iglesia católica a las autoridades civiles. Los derechos que ahora se denominan humanos y que en el texto original aparecieron bajo el rubro garantías individuales, en los más de los casos, se repitieron con las mismas fórmulas que existían en la de 1857.

Los errores y deficiencias que se observaban en el texto sustituido se conservaron. Los nuevos constituyentes no desaprovecharon la oportunidad de agregar otros a los existentes. Hubo aciertos; desapareció la vicepresidencia, se incorporó en forma relativa, el principio de no reelección. Hubo otros.

Una vez que fue expedida la constitución, el primer jefe Carranza, por decreto de fecha 22 de marzo de 1917, obligó a los estados miembros de la unión a darse nuevas constituciones políticas, para tal efecto atribuyó funciones de constituyente, al primer congreso que se reuniera a partir de la expedición y entrada en vigor de la nueva Carta Fundamental de la República.

Las acciones que los legisladores locales llevaron a cabo, al momento de asumir la función de reglamentar las prevenciones de aquélla; al intentar desempeñar la responsabilidad constituyente y de regular en el nivel local las prevenciones hechas, reflejaron, detalles más, detalles menos, el nuevo marco fundamental derivado de la Carta Suprema de 1917. Como los legisladores locales temieron irritar a la facción revolucionaria triunfante, no hicieron aportaciones originales o notables.

La Constitución general y sus reformas, sin importar cuál haya sido o sea su texto, han determinado, y lo sigue haciendo, la acción reformadora de los legisladores locales cuando asumieron o asumen la función de reformar las cartas locales.

Un concepto que apareció en el texto original de la Constitución de 1917, fue el relativo a la soberanía; en el título segundo de ella, éste estuvo referido al pueblo y a los estados.

“La soberanía nacional reside esencial y originalmente 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 gobierno.” (Art. 39).

La segunda vez que aparece el término, se usa como un atributo propio de los estados:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.” (Art. 40).

Hay un tercer caso, el previsto en el artículo 41:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.”

El uso que se hace del término en los Artículos 25, 27 y 28 de la carta magna, está tomado como sinónimo de independencia o como una forma de dominio sobre ciertos recursos.

### **Constituyentes y soberanía**

En la práctica se hace uso del término soberanía en otros sentidos. Uno de ellos es el referido a los constituyentes que han actuado a lo largo de la vida independiente. Se habla de asambleas constituyentes soberanas, para denotar la libertad con que han actuado para organizar políticamente a la nación mexicana.

El concepto soberanía, en ese contexto, se utiliza para referirse a la posibilidad de que una asamblea

convocada para constituir a la nación, actúe en forma independiente, que no se vea limitada en su acción, censurada al deliberar o limitada al disponer. Se entiende que la acción de sus miembros se da libre de obstáculos, sobre todo formales.

Los obstáculos de naturaleza material o de hecho existen, son muchos y no se pueden soslayar. Cuando no han sido tomados en cuenta, o regulados a contracorriente, las normas que los prevén son inaplicables o desconocidas. A la corta o a la larga son derogadas.

Es evidente que, por una revolución, como las muchas que se dieron en el país, por más que haya vencido a sus adversarios, nunca su triunfo será de tal magnitud que elimine todos los factores reales de poder que se dan dentro de la sociedad en la que se impuso. Por más poder que un poder revolucionario logre, éste nunca será absoluto y sin restricciones. Estos son obstáculos materiales y no formales.

A lo anterior se ha sumado la realidad; ésta sigue en su necesidad de no adecuarse a lo que disponen las normas. Cuando la aplicación de las normas no ha incidido en un

cambio de las instituciones, como en materia religiosa (arts. 3º y 130), no ha habido más alternativa que reformar los textos para adecuarlos a ella.

En estas líneas se alude a una limitante específica que se ha impuesto a los constituyentes: aquella que deriva de la autoridad formal o de hecho que los ha convocado.

En ese sentido cabe una declaración inicial: ninguno de los constituyentes que han actuado a lo largo de la historia de México ha sido soberano. Los legisladores que han integrado los diferentes congresos, no han gozado de libertad para organizar políticamente al estado mexicano. Quienes los han convocado limitaron su voluntad de normar, constreñiendo el ejercicio de su función y acotado el tiempo de su actuación. Ha habido casos extremos, los constituyentes de 1857 y 1917 se vieron forzados a discutir y aprobar un texto que les presentaron las autoridades convocantes: Ignacio Comonfort y Venustiano Carranza. Ciertamente gozaron de alguna libertad para introducir cambios al texto que les fue presentado o de adicionar instituciones.

Los convocantes, para evitar sorpresas, por medio de diferentes maniobras, han llevado a un número

importante de constituyentes; también han influido en la designación de quienes moderen las sesiones y de quienes conformen la comisión de constitución, los que, finalmente, han sido quienes determinan los temas a discutir por la asamblea.

A lo anterior deben sumarse las limitantes que derivan de los factores reales de poder: ejército, iglesia católica, latifundistas, titulares del poder económico, gobernadores, caciques locales, campesinos y sindicatos. Ellos, de diferentes formas acotan, neutralizan y encauzan la acción gubernativa.

### **Constituyente de 1824.**

El constituyente de 1824 fue convocado para organizar a la nación en una república federada. Así se determinó en el documento que dispuso su convocatoria:

“El soberano Congreso Constituyente, en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el gobierno puede proceder a decir a las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de república federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya la nación.- Junio 12 de 1823.”

Se trató de una acción extrema y necesaria. Para 1824 la nación mexicana se estaba desmembrando: se habían separado las provincias Centroamericanas, incluyendo a Chiapas. Otras provincias amenazaban con reasumir su soberanía.

El hecho de que en la convocatoria se haya hecho mención de que la nación sería constituida en forma de república y no monárquica; de federada y no centralista, llevó a las provincias no sólo a esperar sino también, mediante sus representantes, a nombrar representantes que participaran como miembros en la asamblea constituyente.

La expedición del *acta constitutiva* de 31 de enero de 1824, en la que se garantizaba un gobierno republicano, federal y democrático, movió a Chiapas a adherirse a la naciente nación mexicana. Si bien esa provincia no apareció mencionada en el *acta* (art. 7º), ya aparece en la constitución de octubre de ese mismo año (art. 5).

### **Constituyente de 1836**

La revolución de 1835 promovida por Lucas Alamán y encabezada por Antonio López de Santa Anna, procuraba, entre otras acciones, eliminar la forma



federal adoptada en 1824, se alegó que se hacía en cumplimiento a las solicitudes formuladas por los pueblos. Quienes promovieron la revolución controlaron la comisión encargada de elaborar los proyectos de leyes fundamentales. El resultado final se conoce en la historia como constitución de 1836 o de las siete leyes. Fue una experiencia efímera. Durante su vigencia México perdió el territorio de Texas y finalmente, en 1847 la mitad de su territorio.

Ese constituyente estaba limitado en su acción por la revolución triunfante, las solicitudes de los pueblos, la influencia del grupo conservador y por el ánimo voluble de Santa Anna, que en esa época se inclinaba por una ideología centralista.

### **Constituyente de 1857**

El constituyente de 1857 también tuvo limitada su actuación. El plan de Ayutla de primero de marzo de 1854, que previó su existencia y convocatoria disponía:

“A los quince días de haber entrado en sus funciones el Presidente Interino, convocará al Congreso extraordinario, conforme a las bases de la ley que fue expedida con igual objeto en el año de 1841, el cual se

ocupe exclusivamente de constituir a la Nación bajo la forma de República representativa popular, y de revisar los actos del Ejecutivo Provisional de que se habla en el artículo 2º.”

La comisión de constitución, con fecha 16 de junio de 1856, presentó un proyecto de constitución en el que se incluía el imperativo contenido en el Plan de Ayutla, con la variante de que se reincorporaba el elemento federal como forma de organización. El 4 de septiembre de 1856, el bando conservador presente en el constituyente, con el fin de impedir la adopción de medidas novedosas o revolucionarias, intentó apartarse del proyecto; pretendió restablecer parte de la constitución de 1824. Fracasó en su intento debido a una cuestión de trámite.<sup>1</sup>

### **Constituyente de 1917**

En el artículo 2º de las adiciones al *Plan de Guadalupe*, de fecha 12 de diciembre de 1914, se facultó al primer jefe del ejército constitucionalista a expedir todas las

---

<sup>1</sup> Francisco Zarco, *Historia del congreso extraordinario constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956, p. 819 y siguientes.

leyes a fin de transformar la estructura económica y social del país.

Con base en esas adiciones se convocó un constituyente. Carranza, para evitar sorpresas de parte de los miembros del congreso, con fecha primero de diciembre de 1916, presentó un proyecto de constitución que constreñía su actuación y limitaba su duración.

Posteriormente, para evitar cuestionamientos respecto de la legalidad de la convocatoria al constituyente y a su obra, se adoptaron dos precauciones:

La primera, en el mensaje que el primer jefe Carranza dirigió al constituyente, afirmó:

“En la parte expositiva del decreto de 14 de septiembre del corriente año, en el que se modificaron algunos artículos de las adiciones al Plan de Guadalupe, expedidas en la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914, expresamente ofreció el Gobierno de mi cargo que en las reformas a la Constitución de 1857, que iniciaría ante este Congreso, se conservaría intacto el espíritu liberal de aquella y la forma de Gobierno en ella establecida que dichas reformas sólo se reducirían a quitarle lo que la hace inaplicable, a suplir sus

deficiencias, a disipar la obscuridad de algunos de sus preceptos, y a limpiarlo de todas las reformas que no hayan sido inspiradas más que en la idea de poderse servir de ella para entronizar la dictadura.”

La segunda, en el proemio del texto de la constitución promulgada, con el propósito de desvirtuar posibles cuestionamientos, se insertó la siguiente leyenda:

“CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS que reforma la de 5 de febrero de 1857”

Se citan únicamente los ejemplos más notables. Los otros constituyentes no estuvieron exentos de limitantes.

### **Autonomía de los constituyentes locales**

A pesar de que los textos constitucionales aludan a estados soberanos, todos, incluyendo el propio contexto normativo, coinciden en que son autónomos.

La constitución de 1824 reguló, en términos generales, la organización de los estados. En razón de que no habían preexistido, previó la existencia de poderes y

normó su organización. Estableció limitantes: no contradecir la general de la república. A imitación del sistema norteamericano, consignó obligaciones y prohibiciones.<sup>2</sup>

Los constituyentes de 1857 no tuvieron que iniciar de cero, como sucedió en 1824; fueron más parcios, se limitaron a prever la obligación de que las constituciones no contravinieran el pacto federal (Art. 41); conminaron a los estados a adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular. También reiteraron las obligaciones y prohibiciones de 1824;<sup>3</sup> a los gobernadores de los estados los hizo responsables por infracciones a la constitución y leyes federales;<sup>4</sup> y, debido a lo lento de las comunicaciones, los obligó a publicar y hacer cumplir las leyes federales (Art. 114).

En 1917 hubo un cambio. El Artículo 41, al disponer: “... *y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*” Limitó y limita la autonomía de los constituyentes

---

<sup>2</sup> Art. 24 del acta constitutiva de 31 de enero de 1824 y arts. 157 a 162 de la constitución de 4 de octubre de 1824.

<sup>3</sup> Arts. 109 a 116.

<sup>4</sup> Art. 103.

locales. El título quinto de la carta magna circunscribió y circunscribe la actuación de éstos: establece principios de organización, prohibiciones, obligaciones e inhibiciones.<sup>5</sup> De Carranza, como primer jefe del ejército constitucionalista, dependió en el tiempo al ejercicio de la función constituyente.<sup>6</sup>

De 1917 a la fecha el congreso de la unión y las legislaturas de los estados, en ejercicio de la facultad que deriva a su favor del art. 135, han tenido tiempo para agregar limitantes a la voluntad constituyente local; lo han hecho a base de restar facultades y atribuciones a sus poderes y autoridades, las han pasado a los poderes federales; han agregado principios de organización, limitantes y prohibiciones; también han incorporado sistemas de control y vigilancia, de coordinación, concurrencia y colaboración. La facultad genérica para crear impuestos y delitos casi ha desaparecido para las entidades. La de regular los procesos penales ahora pertenece al congreso de la unión.

---

<sup>5</sup> Arts. 115 a 122.

<sup>6</sup> Decreto de 22 de marzo de 1917.

A través del juicio de amparo y, sobre todo, de la controversia constitucional, las leyes locales son cuestionadas y, de una u otra manera, las sentencia que reconocen sus vicios, adquieren generalidad.

La soberanía, como institución referida a los estados, nunca existió; y la autonomía, si bien acotada, está por desaparecer. Formalmente México se encamina a ser un estado centralista.