

## INTRODUCCION

No es fácil, ciertamente, hacer la historia y referir la significación enorme que el Congreso constituyente de 1916-1917 ha representado dentro de la propia historia de nuestro país. A ello, sin embargo, nos impulsan los rasgos tan admirables y singulares que, de él, hubimos de derivar de la somera investigación realizada para un trabajo anterior al que ahora emprendemos; estudio que nos invitó, desde el puntual momento en que lo realizamos, a profundizar y ampliar un tanto nuestros conocimientos sobre tan interesante cuanto apasionante tema; y mismos que hoy nos ofrecen la enaltecida ocasión para ser difundidos, e insistir en los extraordinarios caracteres que reviste.

En efecto, fue el Congreso constituyente mexicano de 1916-1917, que diera a luz nuestra vigente Carta Magna, el primero que en la historia de la humanidad lograra incorporar en el texto mismo de una Constitución, y al lado de los derechos públicos individuales, que no podía menos que hacer caber también, en tanto garantes mismos de la libertad y dignidad humanas, todo ese conjunto de tutelas y protecciones a las capas más débiles y necesitadas de nuestra sociedad que, desembocando indefectiblemente en la consignación de una serie de derechos sociales, y que supeditando un tanto, necesariamente, la realización de aquéllos, a la de estos últimos, no perseguían otra cosa, fundamentalmente, que el establecimiento de una plena justicia social en México.

Mas aunque nuestros afanes de justicia social no datan de esa segunda década de la presente centuria sino que se remontan a nuestra gesta independentista, un siglo atrás, en la que muy marcadamente apuntaban ya como metas constitucionales a alcanzar, no sería sino hasta el advenimiento del Congreso constituyente de 1916-1917, que pudieran ser introducidos en la Carta constitucional que elaboraban.

Latente, en efecto, habría de permanecer una plasmación constitucional que, surgida con nuestros anhelos emancipadores mismos, no podría realizarse sino hasta que se decidiera de plano abandonar la técnica constitucional clásica del siglo XIX y los rígidos moldes que ésta imponía a toda Carta Magna, para dar paso a un nuevo sentido del derecho constitucional; a una nueva corriente en materia de constitucionalismo, que hubo de incrustar ya al elemento social como constitutivo de la esencia misma de los pueblos, en tanto no pudo ignorar el hondo significado de las masas populares en el comportamiento y desenvolvimiento de los mismos —¡he ahí su universalidad!—, y que por ello mismo ha sido calificado como “EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO”.

Este constitucionalismo social, pues, con muy profundas raíces entre nosotros; que llevaran, fundamentalmente, a don José María Morelos y Pavón, cuando apenas despuntaba la pasada centuria, a proponer al muy ameritado e ilustre Congreso del Anáhuac, dictar leyes tales que hicieran posible entre nosotros la moderación de la opulencia de los pocos, frente a la indigencia de los muchos; que llevaran a don Ponciano Arriaga, asimismo, poco más adelante, a pugnar por hacer de la Carta que en 1856 se elaboraba, la Ley de la Tierra; y que hiciera, en fin, que don Ignacio Ramírez, “El Nigromante”, propusiera fundar la Constitución en el privilegio de los débiles, habría de irrumpir en toda su magnificencia en nuestro Código Máximo de 1917, como producto directo de la Revolución Mexicana, que al poner al descubierto nuestros más añejos problemas y más apremiantes carencias, hubo de proyectar todo un programa reivindicatorio en favor de los desposeídos. Y sería por ello precisamente: por el carácter tan auténtica y marcadamente popular de la Revolución mexicana —y válgasenos esta expresión pleonástica, que no deja de tener, sin embargo, su razón de ser, en tanto que ni la de Ayutla ni la de Independencia lo acusaron tan señaladamente—, y que llevara al Congreso constituyente a integrarse con los elementos más disímboles, que pudiera ser rota dicha técnica constitucional clásica, y darse nacimiento a la primera Constitución político-social del mundo.

Esa obvia naturaleza popular de la Revolución mexicana, pero que en su caso particular revestía unos especiales y plurales caracteres populistas, efectivamente, habría de devenir en la heterogénea composición del Congreso constituyente destinado a coronar jurídicamente a la propia obra revolucionaria; pues lo mismo concurrieron a él profesionistas que militares; igual miembros de la clase

obrero, que de la campesina. Y por ello sería, asimismo, que cuando se presentara el Proyecto de constitución destinado a servir de base a las labores del Congreso, no fuera poca la estupefacción que causara entre los miembros de la asamblea, por la pobre —muy pobre— acogida que en él se daban a las demandas sociales de la Revolución.

Mas es aquí, precisamente, adonde se nos revelaría la extraordinaria dimensión histórica —universal— del Congreso constituyente que sesionó en México durante las últimas semanas del año de 1916 y primeras del de 1917. Aquel Proyecto tan pobre, que en mucho copiaba a la Carta de 1857, y que en nada demerita la egregia personalidad de Carranza, como algunos autores lo han pretendido en vano intento por detractarla, vendría enriqueciéndose considerablemente a medida que avanzaban los debates sobre el articulado que consignaba, hasta llegar a producir una Constitución que —y permítasenos insistir en ello, toda vez que no ha sido, aún, difundido suficientemente, además del orgullo que nos reporta el poder declararlo a la luz pública—, por vez primera en el mundo entero, incorporaba a su texto derechos sociales; derechos sociales que habrían de evidenciarse, fundamentalmente, de las discusiones suscitadas a propósito de la educación, de la religión, del trabajo y de la propiedad.

En materia de educación, en efecto, habría de ser abandonada aquella fórmula absoluta de libertad de enseñanza que prescribía el artículo tercero de la Constitución de 1857, cuando señalaba, sin imponer taxativa alguna, que “la enseñanza es libre”; en su lugar se daría cabida a un precepto que reconocía ya una dimensión social a aquélla, considerando a la educación en México, no sólo como un derecho, sino —y quizá por encima— como un deber, hablándose así, para el efecto, de enseñanza gratuita. Se recogían, además, las muy amargas experiencias nacionales sobre la materia, llegándose a establecer la laicidad de ella a fin de evitar que siguiera siendo controlada por el clero; por un clero que se había mostrado siempre tan libertino cuanto corrompido; que muchas veces, ante las más graves circunstancias, había inducido a nuestra juventud a luchar a su lado, en contra de los verdaderos intereses nacionales amenazados, con tal de tratar de salvar los desmedidos privilegios y riquezas que había venido acumulando a lo largo de nuestra azarosa historia, y que habrían de llevar a la asamblea constituyente de Querétaro a mostrar un furibundo anticlericalismo; que la haría adoptar, asimismo, algunas otras medidas restrictivas de las

otrora amplísimas facultades del clero, y que habrían de manifestarse, de manera fundamental, a través del proyectado artículo 129, que finalmente sería aprobado como el 130. En este precepto habría de establecerse ya no la simple separación entre la Iglesia y el Estado, en la que el gran Juárez hubiera de basar medio siglo atrás la Reforma mexicana, sino una franca supremacía del Estado sobre la Iglesia, dando a aquél un absoluto control sobre ésta; desconociéndole todo tipo de personalidad jurídica, e imponiéndole una serie de limitaciones para adquirir en propiedad, a las que habría de darse acomodo en el nuevo artículo 27 que ya se gestaba, también.

En materia de trabajo, sobre la que se había consignado antaño unas cuantas apreciaciones tendientes en su mayor parte a garantizar la libertad del mismo, de acuerdo con el espíritu liberal clásico que en la Carta de 1857 procuraba un absoluto reconocimiento a los derechos del hombre, se daría nacimiento, ahora, a toda una legislación constitucional que, sobre regularlo, hubo de establecer una verdadera protección al trabajo humano, tan injustamente explotado, hasta entonces, en beneficio del capital. De los muy ligeros lineamientos trazados en dicho sentido por el proyectado artículo correspondiente del capítulo de garantías individuales; ante la insuficiencia de ellos para responder a los reclamos laborales de nuestro movimiento revolucionario, brotaría la avasalladora corriente que, rompiendo decididamente con aquella técnica constitucional clásica referida, no desmayaría hasta verlos concretados en un título especial de la Carta que se elaboraba. Se formó para ello una comisión voluntaria presidida por el diputado constituyente Rouaix, encargada de dar forma jurídica a dichos requerimientos revolucionarios en materia de trabajo; y se gestaba así, heroicamente, el tan orgullosamente mexicano artículo 123, que habría de inspirar más adelante legislaciones constitucionales de otros varios pueblos en otras varias latitudes.

Por lo que hace, por otra parte, al problema más agudo y más añejo que ha presentado nuestro pueblo: el agrario; que forma con el laboral anteriormente referido, el binomio de la problemática social mexicana, y que hubo de ser el que en mayor medida, indudablemente, determinara el estallido y desarrollo de nuestro proceso revolucionario, notoriamente insuficientes serían, también, los escasos lineamientos que sobre el particular hubieran de señalarse en el Proyecto de Constitución elaborado a efecto de servir de base a las labores congresistas. Eran muchas y demasiado com-

plejas las demandas revolucionarias sobre la materia, en efecto, como para ser satisfechas mediante disposiciones tan generales y vagas como las que se consignaron originalmente; y por ello sería, precisamente también, que el mismo diputado Pastor Rouaix se viera obligado a encabezar otra comisión voluntaria y extraoficial a fin de concretar los anhelos revolucionarios que, en materia agraria, hubieran de integrar el artículo 27 constitucional.

Pareciendo concurrir a una finalidad fundamental: el mejoramiento del nivel de vida de la numerosa clase campesina mexicana, el artículo 27 hubo de comprender una serie de diferentes materias que, dada la premura por consignarlas constitucionalmente, no fueron debidamente sistematizadas, sino apresuradamente agolpadas por la realidad misma y por nuestras más ingentes necesidades al respecto. Podemos, así, distinguir un primer capítulo: propiedad territorial, en el cual se pone fin a esa clásica concepción romana, que apoyada en el *jus-utendi*, en el *jus fruendi* y en el *jus abutendi*, cede el paso a la funcionalidad social de ella, a través de la transformación en tal sentido de un supuesto derecho natural; mediante los caracteres derivados y relativos de un derecho que hasta ese momento, prácticamente, fue considerado como absoluto; de un pretendido derecho perpetuo, en fin, que a partir de entonces habría de evidenciar acusados rasgos de temporalidad. Un segundo capítulo podría comprender todo aquello que se refiere a explotación de recursos naturales; de lo cual depende, fundamentalmente, nuestra independencia económica, y que habría de dar la base al Estado mexicano para rescatar para la Nación todas las riquezas del subsuelo. La tercera parte quedaría integrada por las disposiciones referentes a la capacidad para adquirir en propiedad, siendo ésta otorgada, atendiendo a amargas experiencias anteriores, exclusivamente a los mexicanos; las sociedades y, aún, los extranjeros, para poder hacerlo, tendrían que sujetarse a una serie de restricciones, encaminadas a salvaguardar la soberanía de nuestro país. Y un cuarto capítulo, finalmente, quedaría integrado por todo aquello que concierne a la reforma agraria, a través de la desaparición del latifundio y el establecimiento de la pequeña propiedad; mediante restituciones y dotaciones de tierras; señalando autoridades agrarias encargadas de dirimir las controversias que al respecto pudieren presentarse, así como disponiendo la manera de proveer al campesino de medios para explotar las tierras y hacer que su labor fuera económicamente productiva, toda vez que la dicha reforma agraria no se agota con el simple reparto de las tierras.

Lugar muy señalado, además de los tópicos ya referidos, ocuparon dentro de las labores del constituyente queretano, la materia referente a la subordinación del derecho individual de libre concurrencia al interés de la sociedad, que hubo de prescribir el artículo 28º, apartándose necesariamente del clásico concepto de liberalismo económico que consignaba el mismo artículo de la Carta del '57; y, por otra parte, la organización del régimen interior de las entidades federativas, mediante el establecimiento de la libertad municipal y la sanción de ésta como base de la división política y de la organización territorial de la República, que señalaba el artículo 115º.

El hondo contenido social que el Congreso constituyente de 1916-1917 se vio obligado a reconocer, dados los antecedentes tan someramente referidos en esta Introducción, a las materias educativa, laboral, agraria y religiosa, a las que hubo de agregar, fundamentalmente, las contenidas en los artículos 28º y 115º, relativas a la condenación de monopolios y al municipio libre, matizó el carácter todo de una Constitución a la que tan sólo pretendió reformarse, pero que resultó aparecer radicalmente transformada; pues si quedaron subsistentes en ella, ciertamente, gran parte de los preceptos que integraron la Carta del '57, y los que muchas veces pasaron hasta con el mismo número, necesariamente hubieron éstos de quedar diluidos en la misma esencia social de aquéllos, y adoptar el enfoque que dicha esencia reclamaba.

Había surgido una nueva filosofía constitucional, destinada a informar la estructura no solamente de los Estados modernos de más o menos reciente creación, sino, aún, el régimen de añejas nacionalidades euroasiáticas sobre la materia. Y las que no se dejaron llevar por los románticos arquetipos socialistas de carácter extremo que empezaban ya a pregonarse como verdaderos panaceas a los males de la humanidad, hubieron poco a poco de adoptar dicha nueva filosofía constitucional aparecida en México, y para orgullo del Congreso constituyente de Querétaro que la dio a luz, en el año de 1917.

Pero no sólo ello, sino que como obligado corolario de dicha nueva ideología constitucional, nacía, también, un novedoso sistema de reformabilidad, que habría de ir actualizando, día a día, y sin variar su espíritu socio-liberal, el texto aparecido desde la fecha mencionada. La visión de los diputados constituyentes de 1916-1917 supo dejar la puerta abierta para que el simple paso del tiempo no marchitara la obra que elaboraron; no, desde luego, mediante un procedimiento de reformas a la Constitución tan ligero como

el previsto en su artículo 135, sino, tal vez, a través de alguno que le asegure mayor respetabilidad; pero sí permitiéndole esa flexibilidad dentro de su rigidez —y válgasenos la paradoja— que la ha hecho venirse adaptando a la cambiante realidad que regula, y que al cabo de seis décadas la mantiene tan llena de vida y tan vigorosa como en los momentos mismos en que fue expedida.

El Congreso constituyente de 1916-1917, supo de nuestro agitado desarrollo; de los amargos desengaños que hubimos de sufrir en varias ocasiones, así como de los muchos años de turbulencias y vicisitudes políticas que nos tocara vivir durante la pasada centuria; estaba consciente de lo imperativo que nos era encontrar un instrumento constitucional que nos diera la estabilidad de que al respecto, habíamos adolecido; a ello encaminó sus mejores esfuerzos, y lo logró: la Constitución de 1917 ha resultado ser el documento más sólido de nuestra historia.