

LA CRISIS DE 1917: RECEPCIÓN DEL MODELO CONSTITUCIONAL MEXICANO EN ESPAÑA

Juan Francisco BALTAR RODRÍGUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El contenido de las Constituciones*. III. *La llamada “cuestión social” y los derechos sociales*.

I. INTRODUCCIÓN

A pesar del título de este trabajo, debemos decir que la Constitución española de 1931 no parece que tenga una influencia muy directa de la de México de 1917, si bien algunos autores han citado la ascendencia de juristas mexicanos, como Rodolfo Reyes, sobre juristas españoles, como Ángel Ossorio y Víctor Pradera, que intervinieron en los trabajos preparatorios de la Constitución. Son más claras las referencias a Constituciones contemporáneas europeas, como la alemana de Weimar. Por otro lado, las circunstancias sociales y políticas de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, con la llamada “cuestión social”, propiciaron que los textos constitucionales modernos recogieran, junto a los derechos y libertades personales, también los que se refieren a la defensa del bienestar social.¹

De las cinco crisis del primer cuarto de siglo que conforman la gran crisis de la Restauración en España, la de 1917 hizo aflorar la necesidad de reformas de carácter social y sepultó la posibilidad de que el sistema de la Restauración pudiera darles solución.² Al movimiento militar de las Juntas

* Doctor en derecho y en historia; licenciado en derecho y geografía e historia por la Universidad Complutense; catedrático de historia del derecho en la Universidad de Zaragoza.

¹ Villabona, María Pilar, “La Constitución mexicana de 1917 y la española de 1931”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 31-32, 1983, p. 202.

² La crisis de 1906 comprometió los supuestos civilistas y democráticos de la Restauración; la de 1909 y la de 1913 convirtieron en ficción el bipartidismo; la de 1917 acabó con

de Defensa y el político de la Asamblea de Parlamentarios convocada por la Liga Regionalista en Barcelona se les sumó el movimiento social con la huelga general revolucionaria. “En 1917 el catalanismo, el Ejército y los partidos republicanos proletarios se unieron en una tentativa de imponer la renovación y la reforma a los que gobernaban el país”. Sin embargo, el sistema de la Restauración prevaleció durante varios años más hasta la llegada de la II República.³

Podemos comprobar un cierto paralelismo entre las situaciones históricas que atravesaron a comienzos del siglo XX México y España. Ambas naciones eran mayoritariamente de tradición católica, pero con un fuerte movimiento de carácter social, radical y republicano que no descartaba el método revolucionario como medio para cambiar la situación política del país. En esa etapa influyen acontecimientos de carácter más general, como el desarrollo de la Primera Guerra Mundial, la situación prerrevolucionaria de Rusia o la influencia de los Estados Unidos en la política mexicana.⁴ Ambos países tenían una estructura económica básicamente agrícola, y en ellos se produjeron movimientos que reivindicaron cambios políticos y sociales. En ambos Estados, esos movimientos desembocaron en una reforma constitucional; por tanto, cabe preguntarse si existe alguna influencia o relación entre los textos constitucionales vigentes en ese periodo, o sea, la Constitución de 1917, y la Constitución de la II República en España en 1931, especialmente en lo relativo a cuestiones sociales. Éste es el objeto del presente trabajo.

Como ha indicado la profesora María del Refugio González, “nueva o reformada la Constitución de 1917 procedía de un Constituyente emanado de una revolución triunfadora”.⁵ Esta Constitución mexicana de 1917 consolidó el sistema federal, la división de poderes, y recogió en su articulado una serie de derechos sociales que suponían limitaciones a los particulares, y también unas prestaciones de derechos por parte del Estado, aunque en menor medida. En este terreno de las prestaciones sociales, de los derechos sociales, podemos comprobar una correlación entre la Constitución mexicana de 1917 y la Constitución republicana española de 1931.

la paz social, y la de 1921 aisló al rey y al ejército. Seco Serrano, Carlos, *La España de Alfonso XIII*, Barcelona, 2005, p. 359.

³ Carr, Raymond, *España 1808-1975*, Barcelona, 2005, p. 483.

⁴ La Constitución de 1917, en su artículo 27, prohíbe a los extranjeros comprar tierras.

⁵ González, María del Refugio, *Historia del derecho mexicano*, México, McGraw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 109.

La Constitución mexicana de 1917 fue una de las primeras que recogió constitucionalmente los derechos sociales. También la Constitución española de 1931 procede de un cambio de régimen cuasirevolucionario como fue la proclamación de la República española en 1931, debido a unas elecciones municipales, en las que los partidos que defendían el modelo republicano se proclamaron vencedores, y cuya consecuencia fue el abandono de España por parte del rey Alfonso XIII y la subsiguiente proclamación de la República. Esto supuso un cambio en el modo de organización tradicional del Estado en España (la monarquía) para adoptar el de la República, con un Poder Legislativo que residiría en una única cámara, al igual que se estableció la Constitución de 1812. Además, éstas son las dos únicas Constituciones en la historia de España que han dejado de lado la organización bicameral (Congreso y Senado) del Poder Legislativo.⁶ También en España existía una estructura social con un campesinado precario y una cierta agitación de la clase obrera. El problema de la reforma agraria no se había solucionado durante la etapa de la Restauración. La crisis económica provocada por el desplome bursátil de 1929 agravó la situación.

Sin embargo, no podemos hacer eco aquí, exhaustivamente, de los marcos históricos en los que se sitúan los dos textos constitucionales. Existe numerosa bibliografía sobre sendos periodos de la historia de España y de México. Desde el punto de vista del derecho constitucional, algunos autores han prestado atención a algún aspecto concreto que pone en relación los dos textos constitucionales; por ejemplo, el estudio que sobre el recurso de amparo y la suspensión de garantías realizó Héctor Fix-Zamudio.⁷ El recurso de amparo de garantías constitucionales de los artículos 105 y 121 de la Constitución republicana del 9 de diciembre de 1931 y la Ley del Tribunal de Garantías Constitucionales del 14 de junio de 1933 tuvieron como inspiración el juicio de amparo mexicano, en parte por la acción del jurista mexicano Rodolfo Reyes, refugiado en España desde 1910 debido a la Revolución en su país. Así lo reconoció el procesalista Niceto Alcalá-Za-

⁶ La Constitución mexicana de 1917 recoge también una organización bicameral para el Poder Legislativo.

⁷ Algunos tratadistas mexicanos sitúan como antecedente indirecto del derecho de amparo los procesos forales aragoneses, no por su vigencia directa en América, ya que el derecho supletorio de las Leyes de Indias eran las leyes de Castilla, pero sí como un ejemplo de libertad. Javier Malagón Barceló afirmaba que España había sido influida por ciertas instituciones de las naciones hispánicas del Nuevo Mundo, y, por ejemplo, la Constitución de 1931 recogía el recurso de amparo que aparecía en la Constitución mexicana de 1917. Fix-Zamudio, Héctor, "El derecho de amparo en México y en España. Su influencia recíproca", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 7, 1979, pp. 232 y 247.

mora y Castillo, para quien el recurso de amparo no derivaba del derecho foral aragonés, sino del régimen constitucional mexicano. Rodolfo Reyes, en 1928, intervino en la Asamblea Consultiva, donde se presentó un proyecto de Tribunales de Amparo Ciudadano.⁸

En el caso mexicano, y siguiendo a Oscar Cruz Barney, ese periodo, que denomina la fase preconstitucional, abarcaría desde 1910 hasta la firma de la Constitución el 31 de enero de 1917.⁹ La Revolución mexicana se inicia con el Plan de San Luis, del 5 de octubre de 1910. El movimiento encabezado por Francisco I. Madero en contra de Porfirio Díaz tuvo como lema “sufragio efectivo, no reelección”, y supuso la culminación de la primera revolución social del siglo XX. Democracia y justicia social fueron las reivindicaciones del movimiento revolucionario. En mayo de 1911, Madero entraba triunfante en la capital, y Porfirio Díaz partía desde Veracruz al exilio en Europa. En ese mismo año, el 28 de noviembre se publicaba el Plan de Ayala, promovido por los generales Emiliano y Eufemio Zapata, firmado por Otilio E. Montaña, Jesús Morales, Próculo Capistrán y Francisco Mendoza, entre otros militares. El lema de ese Plan es muy significativo: “Reforma, Libertad, Justicia y Ley”. El Plan incluía aspectos como la restauración de terrenos, montes y aguas entre los ciudadanos y pueblos que aportaran los títulos de propiedad correspondientes, y se establecieron las bases para dotar de tierras a los campesinos mediante un sistema de expropiación e indemnización; en definitiva, una reforma agraria. El Plan de Ayala establecía una nacionalización de tierras para la posterior distribución entre los campesinos.

II. EL CONTENIDO DE LAS CONSTITUCIONES

La Constitución de México de 1917 recoge las aspiraciones de un proceso revolucionario iniciado siete años antes. Desde el punto de vista del marco institucional, la Constitución precedente, o sea, la de 1857, ya había realizado un extraordinario desarrollo liberal, teniendo aspectos claves, como la separación de Iglesia y Estado.¹⁰ Además, dicha Constitución sirvió de base

⁸ Reyes publicó varias obras en este sentido, a saber: *Ejemplos y experiencias americanos*, Madrid, 1931, y *La defensa constitucional. Recursos de inconstitucionalidad y amparo*, Madrid, 1934. *Ibidem*, pp. 245-247.

⁹ Cruz Barney, Oscar, *Historia del derecho en México*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 624 y ss.

¹⁰ En este sentido, la Constitución de 1917, artículo 82, continúa el proceso de secularización con disposiciones como la prohibición de que un eclesiástico pueda ocupar la presi-

para los legisladores de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que consta de más de 130 artículos, divididos en una introducción y nueve títulos: el primero trata sobre derechos humanos, garantías individuales, nacionalidad y extranjería; el título segundo aborda la soberanía nacional y la forma de gobierno; el título tercero refiere a la división de poderes; el cuarto título trata sobre el servicio público y el patrimonio del Estado; el título quinto aborda a los estados que forman la Federación y el Distrito Federal; el título sexto refiere al trabajo y a la previsión social; el título séptimo establece las prevenciones generales; el título octavo contempla lo relativo a la reforma de la propia Constitución, y el título noveno regula sobre la inviolabilidad de la Constitución.

El decreto que convocaba las Cortes constituyentes en España se publicó el 5 de junio de 1931. El resultado de la votación del 28 de junio fue una Cámara con mayoría de diputados socialistas y radicales. La Comisión Jurídica Asesora estuvo presidida por Ángel Ossorio y Gallardo, autor de un anteproyecto asumido por el gobierno, pero que no fue aceptado, por lo que se constituyó una comisión parlamentaria, en la que el socialista Jiménez de Asúa asumió la presidencia, y en la que entraron miembros de los diversos partidos políticos representados en las Cortes: el socialista Araquistáin, el nacionalista Leizaola, Clara Campoamor o José María Gil-Robles. El texto elaborado por esta comisión se presentó en las Cortes, y a partir del 27 de agosto fue discutido en cada uno de sus puntos.¹¹ En efecto, fue un proyecto de Constitución para una República democrática, laica y potencialmente descentralizada.¹²

La Constitución española de 1931, aprobada el 9 de diciembre, se estructuró en diez títulos, y constaba de 125 artículos, además de dos disposiciones transitorias. Ya en el artículo 1o. se definía a España como una República de trabajadores de toda clase que se organizaban en un régimen de libertad y de justicia. El título preliminar era de disposiciones generales; el título primero se dedicaba a la organización nacional; el título segundo se refería a la nacionalidad, y el título tercero abordaba los derechos y los deberes de los españoles; el título cuarto se dedicaba a las Cortes; el título quinto hablaba acerca de la presidencia de la República; el título sexto regulaba lo relativo al gobierno; el título séptimo se refería a la justicia; el título octavo abordaba a la Hacienda pública, y el noveno establecía las garantías

dencia de la República (también recogido en la Constitución española de 1931, en su artículo 70) o la negativa a reconocer jurídicamente a la Iglesia católica.

¹¹ Villabona, María Pilar, *op. cit.*, pp. 203 y 204.

¹² Jackson, Gabriel, *La República española y la Guerra Civil*, Barcelona, 2005, p. 60.

y reforma de la Constitución. En el articulado de la Constitución se hace referencia a diversas instituciones y tratados de carácter internacional, como la Sociedad de Naciones, la Declaración de Ginebra o el pacto Briand-Kellogg; igualmente, se hace una expresa renuncia al recurso a la guerra como medio de solucionar los conflictos.

Ambas Constituciones recogieron expresamente, siguiendo una tradición liberal, los derechos, las libertades y las garantías individuales. En la Constitución de México se hace mención expresa de la supresión de penas corporales o de cualquier forma de esclavitud. Desde el punto de vista de la organización territorial, México se organiza como un Estado federal, y España se estructura como un Estado integral, pero con la posibilidad de reconocer las autonomías en algunos territorios mediante estatutos; en la Constitución de 1931 enumera qué competencias corresponden privativamente al Estado y cuáles estarán a cargo de esas futuras autonomías. En México se configuró un modelo presidencialista, parecido al vigente en los Estados Unidos, mientras que la Constitución de 1931 reservaba al presidente de la República española un poder moderador, no ejecutivo.

Sin duda, los artículos más conflictivos, ya en el debate constituyente en las Cortes españolas, fueron el 26 y 27, que hacían referencia a las relaciones entre el Estado y la Iglesia. Ya hemos visto que en México esta cuestión había sido planteada en la Constitución de 1857, y la de 1917 ahondó en el planteamiento de secularización. Los artículos 27 y 130 de la Constitución mexicana no reconocían personalidad a las Iglesias, aunque se permitía el culto, se establece el matrimonio como contrato civil. Éste no era el caso de la situación en España, por lo que la cuestión religiosa provocó rechazo —por ejemplo, los parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco se retiraron de las Cortes— en buena parte de la sociedad española. El artículo 26 de la Constitución española reconocía a las confesiones religiosas como asociaciones, se suprimía el presupuesto del clero, se disolvieron algunas órdenes religiosas y se les restringía o prohibía el ejercicio de la enseñanza. Como en la Constitución mexicana de 1857, la española de 1931 fijaba el carácter exclusivamente civil de los cementerios. Otras materias de la Constitución de 1931, como el recurso de amparo o los derechos sociales y económicos, guardaban más consonancia con la Constitución mexicana de 1917.¹³

¹³ Villabona, María Pilar, *op. cit.*, pp. 204 y 207.

III. LA LLAMADA “CUESTIÓN SOCIAL” Y LOS DERECHOS SOCIALES

1. *La “cuestión social” en España: el grupo de socialcatólicos aragoneses*

Desde los postulados marxistas, socialistas, anarquistas o de la burguesía católica, la cuestión social ocupó un punto central en la reflexión sobre el tipo de sociedad que había que construirse en España a comienzos del siglo XX. La reivindicación de mejoras económicas y sociales y cómo dar respuesta a las mismas aparecen en los escritos y obras de numerosos intelectuales y políticos.

En esta época, en Zaragoza, más en concreto, en la Universidad, se formó un grupo de intelectuales que, desde postulados católicos, intervinieron en el debate de la cuestión social. A través de la amistad de algunos de estos profesores —por ejemplo, Juan Moneva— con Ossorio y Gallardo, podemos encontrar un vínculo con la legislación social recogida en la Constitución republicana.

En Zaragoza, una ciudad que conoce un fuerte crecimiento industrial a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la cuestión social adquiere una gran importancia. La Federación Local de Sociedades Obreras (FLSO), dominada por los socialistas, tuvo un claro deseo de colaboración con instituciones culturales zaragozanas, y también con la Universidad. En 1903 se abrió la biblioteca del Ateneo a los militantes de la FLSO; el socialista Isidoro Achón pudo publicar desde postulados marxistas algunos artículos en la *Revista de Aragón*, dirigida por los catedráticos de filosofía y letras Eduardo Ibarra y Julián Ribera. Con la ayuda de la diputación provincial, algunos catedráticos intervinieron en un cursillo de conferencias en los locales de la FLSO en el curso 1902-1903.

Este clima de colaboración desaparece con la llegada a la dirección de la FLSO de republicanos y anarquistas en 1905.¹⁴ En este contexto destaca el grupo de los socialcatólicos, principalmente, en torno a la Facultad de Derecho de Zaragoza: Manuel de Lasala, Inocencio Jiménez, Vicente, Salvador Minguijón, y Miguel Sancho Izquierdo; pero también de otras facultades, como el profesor de ciencias, Graciano Silván González, que se encargó de dirigir la primitiva Caja de Previsión de Aragón y dedicó el discurso de apertura de 1915 a los seguros sociales.¹⁵

¹⁴ Bernad Royo, Enrique, “La Universidad de Zaragoza de 1898 a 1923”, *Historia de la Universidad de Zaragoza*, Madrid, 1983, p. 339.

¹⁵ Tomeo Lacrué, Mariano, *Biografía científica de la Universidad de Zaragoza*, Zaragoza, 1963, p. 163.

Las enseñanzas de la Iglesia, significativamente la *Rerum Novarum* de León XIII, movilizaron a algunos católicos para intervenir en la mejora de las condiciones de vida de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El catedrático de derecho canónico Juan Moneva publicó en 1896 una obra titulada *Derecho obrero*. Parecido título tenía la única obra que conocemos del que fuera catedrático de historia del derecho a comienzos de siglo en Zaragoza: el catalán Antonio Torrents y Torres. El discurso de apertura del curso 1913-1914 que pronunció en la Universidad de Sevilla, donde se publicó en 67 páginas, trataba “Del problema obrero y del derecho obrero”.¹⁶ En 1889 se había constituido en Zaragoza la Sociedad Protectora de Jóvenes Obreros y Comerciantes, que promovió de forma gratuita diversas iniciativas: escuelas nocturnas y dominicales para adultos, el Círculo Católico de Obreros,¹⁷ la Sociedad de Socorros Mutuos, una caja escolar de ahorros, etcétera. Asimismo, por acuerdo del rector Antonio de la Figuera, la Universidad tomó parte activa en las conferencias de extensión universitaria en los cursos 1898-1899 y 1900-1901. Jiménez y Vicente, por real orden del 25 de septiembre de 1913, se encargó de la dirección de un grupo de obreros para estudiar durante un mes en Francia, Bélgica e Italia la organización y funcionamiento de las asociaciones obreras. El temprano contacto con la realidad del catolicismo social en Francia y Bélgica le llevó a una implicación directa a su regreso a España en la lucha por las mejoras sociales desde una visión cristiana; además, se destacó como trabajador incansable en la organización de la previsión social española, de la que llegó a ser uno de sus primeros directivos.

Otros profesores de la Facultad de Derecho de Zaragoza a comienzos del siglo XX, como Mendizábal o Minguijón, se alinearon con la doctrina social católica. Desde su regreso a Zaragoza en 1893, Luis Mendizábal se hizo eco de las enseñanzas de León XIII. Mendizábal estuvo en el grupo fundacional de *El Noticiero*, periódico de gran influencia y órgano de expresión de este grupo, que dirigió durante varios años y, a su vez, publicó diversos estudios sobre la cuestión social; además, fue responsable en Zaragoza de la Acción Social Católica.

¹⁶ Carrasco García, Consuelo, voz “Torrents y Torres, Antonio”, *Diccionario de catedráticos españoles de derecho (1847-1943)*, disponible en: http://portal.uc3m.es/portal/page/portal/instituto_figuerola/programas/phu/diccionariodecatedraticos/lcatedraticos/torrentsytorres_a (fecha de consulta: 22 de octubre de 2015).

¹⁷ Moneva fue profesor de aritmética y geometría aplicada a las artes en las Escuelas Católicas de Obreros de Zaragoza durante los cursos académicos de 1887-1888, 1888-1889 y 1892-1893. “Expediente de catedrático numerario”, Archivo General de la Administración (AGA), leg. 9613.

A finales de siglo existía en la capital aragonesa un Círculo Católico de Obreros, que en 1895 contaba 400 adscritos. Junto con otras personalidades aragonesas —Mariano de Pano, el conde de Bureta—, Luis Mendizábal fundó en 1902 la Liga Católica o Liga de Acción Católica, que tenía como fin la realización de actividades sociales, así como la intervención en la opinión pública y en la política desde un enfoque confesional católico. Una de las más prontas realizaciones de la Acción Social Católica, en 1905, sería la fundación de la Caja de Ahorros y Préstamos de la Inmaculada Concepción.

Desde el punto de vista sindical y político, las asociaciones sindicales católicas cuajaron en el medio rural aragonés, dando lugar al Sindicato Central de Aragón en 1909. Los socialcatólicos aragoneses presentaron candidaturas a las elecciones en 1910; cuatro años después, en 1914, obtuvieron un escaño por Zaragoza con su candidato, el marqués de Arlanza, y en 1919 promueven la plataforma electoral Unión de Derechas.¹⁸

El que fuera catedrático de historia del derecho (nos referimos a Salvador Minguijón), también participó en los primeros pasos del catolicismo social aragonés y español, junto con destacadas personalidades del ámbito zaragozano, con los que puso en marcha publicaciones como *El Noticiero*, del que llegaría a ser subdirector. Minguijón intervino en la prensa regional y nacional con numerosos artículos, singularmente en la revista *La Paz Social*, que contribuyó a fundar; también colaboró con *El Debate*, de orientación socialcatólica. Junto con otros personajes provenientes de una incipiente democracia cristiana —Severino Aznar, Inocencio Jiménez, etcétera—, Minguijón se integró en el Partido Social Popular, que desaparecería con la llegada de la dictadura de Primo de Rivera. Este grupo político, y el propio Minguijón, no vio con desagrado la llegada de la dictadura, colaborando con la Unión Patriótica. Posteriormente, durante la II República, Minguijón formaría parte de la CEDA.

En el terreno de las ideas, frente a los embates del laicismo, defendieron la enseñanza del catecismo en los centros públicos y la vigencia de la escuela católica. El catedrático de economía política, el marqués de Valle Ameno, dedicó el discurso de apertura de curso en 1910 a abordar este tema desde el punto de vista del pensamiento cristiano. Vinculados a la acción católica, pusieron en marcha numerosas iniciativas en este terreno. Como hemos expuesto, el órgano de expresión del catolicismo social en Aragón fue el

¹⁸ Destaca, entre otras de menor entidad, como la Obra de la Blusa, “encargada” de confeccionar ropa para los obreros; la biblioteca ambulante de Artes, Oficios y Agricultura; la Cooperativa de consumo para obreros. Véase Zubero, Luis Germán, *Aragón durante el siglo XX. Estudios urgentes*, Zaragoza, 1998, p. 41.

periódico *El Noticiero*, del que Jiménez Vicente fue fundador, y más adelante director. También él estuvo en la fundación en 1907 de la revista *La Paz Social*, marco para la realización de las Semanas Sociales en Aragón y fuera de allí: en noviembre de 1910, y a petición del obispo de Barcelona, Jiménez Vicente fue invitado para participar en la ciudad Condal en la “Semana Social” y exponer sus ideas en una serie de conferencias. Este catedrático de derecho penal recorrió gran parte de Aragón impulsando el cooperativismo y el asociacionismo agrario, organizando la Federación Aragonesa de Sindicatos Agrícolas y más tarde, a nivel nacional, siendo vocal desde su constitución.

2. *Los derechos sociales en la Constitución mexicana de 1917 y sus antecedentes normativos*

La Revolución mexicana tuvo su expresión jurídica más importante en la Constitución de 1917. A finales de 1916, Venustiano Carranza convoca al Congreso Constituyente en Querétaro para elaborar en breve tiempo una Constitución.¹⁹ Se considera que es la primera Constitución social del mundo, porque allí, en una serie de artículos, como el 27 o el 123, se consagran algunos derechos sociales y económicos.²⁰ Entre esas disposiciones, el artículo 3o. se refiere al derecho a la educación; el artículo 27 regula la reforma agraria, una de las demandas de la revolución social campesina, o el artículo 123 aborda la legislación del trabajo.²¹ Como han afirmado algunos autores, esta Constitución, a la par que establecía el respeto a los derechos y garantías individuales, liquidaba un orden social tradicional y un régimen de propiedad de la tierra, en la medida en que recogía determinados aspectos, como la nacionalización de la propiedad, los derechos sociales y laborales, la previsión social, la protección del campesinado, culminando e institucionalizando un proceso iniciado años antes con la aprobación de disposiciones como la regulación de la jornada

¹⁹ El Congreso Constituyente de Querétaro se convocó por dos decretos del 14 y 19 de septiembre de 1916, respectivamente. Las elecciones de diputados se celebraron el 22 de octubre. Las reuniones previas entre el 20 de noviembre y el 1o. de diciembre estuvieron presididas por el revolucionario Luis Manuel Rojas. El periodo de sesiones llegó hasta el 31 de enero, y la Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1917. Villabona, María Pilar, *op. cit.*, p. 203.

²⁰ Torre Rangel, Jesús Antonio de la, *Lecciones de historia del derecho mexicano*, México, 2005, p. 252.

²¹ El artículo 123 regulaba de manera minuciosa aspectos como la jornada de ocho horas, las horas extraordinarias, el descanso semanal, el descanso por maternidad, el salario mínimo, el derecho de huelga, etcétera.

laboral de ocho horas, el derecho de huelga, el carácter comunitario de la propiedad de la tierra o la fijación de un salario mínimo.²²

En cuanto a la legislación laboral mexicana previa a la Constitución de 1917, el Estatuto Provisional del Imperio, en sus artículos 69 y 70, prohibía los trabajos gratuitos y forzados y regulaba el trabajo de los menores. La Ley del Trabajo del 1.º de noviembre de 1866 otorgaba libertad a los campesinos si quisieran desvincularse del trabajo en una finca; el horario de trabajo iba de sol a sol con descanso de dos horas a lo largo del día; el salario se debía abonar en efectivo; se suprimían las cárceles privadas, así como los castigos corporales; la obligación de escolarizar a los niños en las grandes haciendas; se establecía la inspección de trabajo, y se sancionarían las infracciones de estas normas de trabajo. El Código Civil de 1870 dignificaba las relaciones de trabajo. Las huelgas en la minería y la industria textil de Puebla en 1906 se resolvieron en favor de los empresarios. Dos años antes, y en el marco de algunos estados, por ejemplo, el del estado de México, se habían aplicado medidas favorecedoras de la situación de los trabajadores. Así, en materia de riesgos laborales se estableció la obligación del patrón de prestar atención médica y de pagar un salario a la víctima de accidente laboral, al menos durante tres meses. En Nuevo León se promovió el desarrollo industrial del estado y se estableció una Ley de accidentes de trabajo, fijando indemnizaciones para los trabajadores accidentados. Ya en época de la Revolución, en agosto de 1914, se redujo la jornada de trabajo, se señaló el descanso semanal y la prohibición de reducir salarios, se fijaron los salarios mínimos, etcétera. Estas medidas se aplicaron en varios estados.²³

3. *Los derechos sociales en la Constitución de 1931*

En España, en el título III de la Constitución se incluyeron los derechos económicos, sociales y culturales en el capítulo II, bajo la denominación de “Familia, economía y cultura”. En el artículo 44, por ejemplo, se establecía que la propiedad de toda clase de bienes podría ser objeto de expropiación forzosa por causa de utilidad social mediante indemnización. La propiedad podría ser socializada; los servicios públicos y las explotaciones podían ser nacionalizados; el Estado podía intervenir en la vida económica por ley respecto a la explotación y coordinación de industrias y empresas, según lo exija la racionalización de la producción e intereses de la economía nacio-

²² Villabona, María Pilar, *op. cit.*, pp. 200, 201 y 205.

²³ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, pp. 632-634.

nal. La socialización de la propiedad se recogía en el artículo 27 de la Constitución mexicana, donde se enumeraban los bienes nacionales, así como se expresaba el dominio directo de los recursos naturales, del subsuelo y las aguas —incluido el petróleo— el dominio aéreo y marítimo.

El artículo 45 de la Constitución española exponía que

Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación, y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico.

Además, la Constitución española recogía un principio ya presente en las Constituciones de otros países europeos y consagraba la titularidad de la nación sobre los bienes culturales, capaz de convivir con la titularidad privada, y la función del Estado para conservar y proteger esos bienes, que serían convenientemente catalogados, así como autorizar o no su exportación, reservándose la posibilidad de expropiación, incluyendo los bienes eclesiásticos.²⁴

Como desarrollo de este principio, se promulgó la Ley del 13 de mayo de 1933 sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico. La Ley de 1933 venía a continuar un proceso de valoración y protección del patrimonio histórico-artístico español, que se había iniciado con la creación en 1900 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Durante los años siguientes se aprobaron diferentes normas relativas al régimen y servicio de las bibliotecas públicas del Estado, del gobierno de los archivos estatales, de los museos arqueológicos, sobre la exportación de objetos artísticos, etcétera. La Ley del 7 de julio de 1911 sobre excavaciones artísticas y conservación de ruinas y antigüedades reguló, por primera vez, el patrimonio histórico-artístico con un claro protagonismo del Estado.

El artículo 3o. de la Ley del 13 de mayo de 1933 facultaba a la Dirección General de Bellas Artes —a la que competía la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio artístico— la inclusión en el catálogo de monumentos histórico-artísticos de los edificios, de los conjuntos urbanos y de los parajes pintorescos que lo merecieran, con la finalidad de evitar

²⁴ García Fernández, Javier, “La regulación y la gestión del patrimonio histórico-artístico durante la Segunda República (1931-1939)”, *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, núm. 1, 2007, pp. 50-94, disponible en: <http://www.revistadepatrimonio.es/>.

su destrucción o reformas perjudiciales; la conservación y consolidación de los monumentos antiguos dependientes del Estado o bajo su vigilancia, así como la reglamentación con criterios restrictivos acerca de la salida de España de objetos histórico-artísticos procedentes de excavaciones. Otras competencias eran la organización de los museos y la elaboración de un inventario del patrimonio histórico-artístico de la nación. En líneas generales, esta regulación siguió vigente durante la etapa franquista, hasta que ya en el primer gobierno socialista durante la democracia, en 1985, se utilizó la catalogación “bien de interés cultural” para proteger el patrimonio, según se definió en la Ley 16/1985, del 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y en la legislación autonómica equivalente.

El artículo 46 de la Constitución española se refería al trabajo como un derecho y obligación social, que gozaría de protección por las leyes. Esta legislación social regularía el desarrollo de un trabajo digno con una serie de garantías para los trabajadores, como el seguro de paro forzoso, el derecho de huelga, las vacaciones anuales remuneradas (esto no se incluía en la Constitución mexicana) y la participación de los obreros en la dirección, en la administración y en los beneficios de las empresas.²⁵

En cuanto a la educación, según el artículo 3o. de la Constitución de México de 1917, se garantizaba para todos los niños una enseñanza primaria, con unas notas que la definían, a saber: democrática, laica, nacional, obligatoria y gratuita. En ese mismo artículo se fijaron las limitaciones a la enseñanza religiosa. La Constitución republicana española, en su artículo 48, estableció el derecho de educación en términos muy parecidos. Como hemos dicho, dicha similitud no es por el influjo directo de un texto sobre otro, sino más bien como consecuencia de un estado de cosas existente en ambientes republicanos, laicistas y progresistas que inspiran ambos textos. Así, según el artículo 48, el servicio de la cultura era una atribución esencial del Estado, que prestaría mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de la escuela unificada. Expresamente, se aseguraba que la enseñanza primaria sería gratuita y obligatoria; los maestros, profesores y catedráticos de la enseñanza oficial serían funcionarios públicos, y la libertad de cátedra quedaba reconocida y garantizada. La República se comprometía a facilitar a los españoles con más necesidades económicas el acceso a la enseñanza según su aptitud y vocación. La enseñanza sería laica, y se haría del trabajo el eje de la actividad metodológica, inspirándose en ideales de

²⁵ La legislación posterior regularía más detalladamente materias como el seguro de enfermedad y accidente, la protección por maternidad, las vacaciones anuales o la participación en la empresa. Villabona, María Pilar, *op. cit.*, p. 206.

solidaridad humana.²⁶ Hay que tener en cuenta la influencia y el prestigio de la institución libre de enseñanza, que claramente se trasluce en los principios educativos fijados en la Constitución de 1931. Finalmente, el artículo 48 reconocía a las Iglesias el derecho a enseñar sus doctrinas en sus respectivos establecimientos.

4. *Las medidas de reforma agraria en México*

En México, desde la consecución de la Independencia, se habían ido tomando una serie de medidas de carácter reformador en el sector agrario, procedentes —por ejemplo— al reparto de tierras, dirigidas hacia una política de desamortización, la colonización de tierras yermas o la puesta en valor de nuevos terrenos. Se trataba de resolver el problema agrario, que se manifestaba, por un lado, por una insuficiencia de tierras y, por otro lado, por la deficiente distribución de las mismas entre la población. Así, el Decreto del 14 de octubre de 1823 sobre la formación de la provincia del Istmo de Tehuantepec ponía en explotación los terrenos baldíos de esa zona para su colonización como terrenos agrícolas, disponiendo medidas como la financiación de la venta de los terrenos. La Ley General de Colonización, del 18 de agosto de 1824, tuvo como objetivo impulsar la colonización, que estaría abierta no sólo a los nacionales mexicanos, sino también a los extranjeros. En este sentido, se puede citar también la Ley de Colonización, del 10 de abril de 1830. El Decreto del 27 de noviembre de 1846 pone bajo la Dirección General de Colonización, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores, la política de desarrollo del proceso de extensión de tierras de cultivo, nuevas colonias y reparto de tierras. Entre los trabajos de esta Dirección General destaca el levantamiento de planos, así como el recabar información y datos sobre aguas, montes, salinas o clima por todo el país.

La Ley de Colonización del 16 de febrero de 1854 otorgaba, por primera vez, en materia de colonización, competencias al Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Entre los objetivos de esta Ley estaba el atraer población procedente de Europa. Los nuevos colonos debían ser católicos, de buenas costumbres, y poseer conocimientos en agricultura, artes, comercio o industrias. Se les dieron muchas facilidades, como la finan-

²⁶ En la Constitución de México de 1917 se dice que el criterio que orientará la educación se mantendrá ajeno a cualquier doctrina religiosa, será democrático y contribuirá a la mejor convivencia humana. *Ibidem*, p. 207.

ciación del traslado, la alimentación, la compra de instrumentos de trabajo, la exacción de derechos, así como ser considerados ciudadanos mexicanos.

El Decreto del 11 de enero de 1847 autorizaba al gobierno para conseguir hasta quince millones de pesos mediante la hipoteca o venta de los bienes de manos muertas. Esta medida se justificó porque el gobierno necesitaba recursos para financiar la guerra contra los Estados Unidos, y la desamortización y venta de bienes era un medio propicio para conseguir rápidamente su objetivo. El Decreto del 31 de marzo de 1856 autorizó la intervención de los bienes eclesiásticos de la Diócesis de Puebla como castigo por el apoyo del obispo a la revuelta zacapoaxtla y para resarcirse de los gastos que ocasionó su represión. El proceso desamortizador continuó con la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas del 25 de junio de 1856 y el Reglamento del 30 de julio. El objetivo de estas disposiciones era poner en circulación estos bienes inmuebles, para lo cual se estableció que esas propiedades pasaran al dominio de los arrendadores por el valor de la renta que pagaban y calculando un rédito mensual del 6%. Si no estuvieran arrendadas, se adjudicaría la propiedad al mejor postor, si bien se exceptuaron los bienes que estuvieran dedicados directamente al servicio de la corporación civil o religiosa propietaria. Se determinó un plazo de tres meses para realizar las adjudicaciones. Esta legislación fue completada por una circular del 9 de octubre de 1856.

La Constitución de 1857, en su artículo 27, disponía que la propiedad no podía ser ocupada sin consentimiento del propietario o por causa de utilidad pública y previa indemnización, estableciendo los requisitos para la expropiación y qué autoridad podía llevarla a cabo. Las corporaciones civiles y eclesiásticas no podían adquirir bienes raíces, salvo los que fueran necesarios para los objetivos de su institución. La Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de julio de 1859 se convirtió en una medida contra el clero por la que se decretaba que pasaban al dominio de la nación todos los bienes del clero, regular y secular, y se suprimían las órdenes de religiosos regulares, así como cofradías, archicofradías, hermandades y congregaciones vinculadas a estas parroquias, catedrales o comunidades religiosas. También se prohibía la fundación de nuevos institutos religiosos.

Según la Ley del 22 de julio de 1863 sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos, entendidos éstos como los que no hubieran sido destinados a uso público por la autoridad facultada para ello, todos los habitantes de la República podían denunciar hasta 2,500 hectáreas, y las ventas se harían a través del Ministerio de Fomento. La consecuencia de esta medida fue la concentración de tierras en favor de los grandes propietarios. El emperador Maximiliano de Habsburgo, a través de la Ley sobre terrenos de comuni-

dad y de repartimiento del 26 de junio de 1866, cedía la propiedad de estas tierras a los naturales y vecinos, con preferencia de los más pobres, de los pueblos a los que pertenecían esos terrenos. La Ley agraria del Imperio, del 16 de septiembre de 1866, concedió fundo legal y ejido a los pueblos que carecían de los mismos. La Ley del 31 de mayo de 1875 en materia de colonización autorizó al gobierno federal a colonizar mediante contratos con empresas privadas y atrayendo a colonizadores extranjeros. Por el Decreto del 15 de diciembre de 1883 sobre colonización y compañías deslindadoras, el gobierno deslindó, midió y fraccionó terrenos baldíos y propiedades nacionales, fijando lotes de menos de 2,500 hectáreas. La Ley del 25 de marzo de 1894 sobre ocupación y enajenación de terrenos baldíos de Porfirio Díaz permitía al gobierno ceder de forma gratuita terrenos baldíos o nacionales a campesinos pobres en posesión de los mismos.

Con la Revolución de 1910 y en los distintos planes se hace alusión a la reforma agraria. El Plan de San Luis quería corregir los abusos cometidos en la aplicación de la Ley de Terrenos Baldíos y restituir títulos a sus legítimos propietarios. En el Plan de Ayala se recogía la restitución y dotación de terrenos, montes y aguas a los habitantes y pueblos que tuvieran los correspondientes títulos. En el Plan de Guadalupe no se incluían aspectos de reforma agraria. El Plan de Veracruz propuso la restitución de tierras, la disolución de latifundios y la organización de una pequeña propiedad. El Decreto del 6 de enero de 1915 declaró nulas las enajenaciones de tierras, aguas y montes de los pueblos que habían ido favoreciendo concentraciones de tierras de compañías deslindadoras o grandes latifundios. La Ley agraria del 24 de mayo de 1915 de Francisco Villa proponía reducir la extensión de las grandes propiedades y la distribución de terrenos excedentes, y la Ley agraria de la Soberana Convención Revolucionaria seguía los postulados del Plan de Ayala y el rechazo al monopolio de los grandes latifundios, restituyendo propiedades tituladas con anterioridad a 1856. En la Constitución de 1917, la política agraria se regulaba en el artículo 27.²⁷

²⁷ Cruz Barney, Oscar, *op. cit.*, pp. 626-632.