

## CAPÍTULO VIGÉSIMO QUINTO

### GARANTÍAS INDIVIDUALES Y SOCIALES

#### I. INICIAN LOS TRABAJOS PROPIAMENTE DICHOS

No fue sino hasta la séptima sesión ordinaria, celebrada el miércoles 6 de diciembre por la mañana, en la que, después de aprobada la integración de la Comisión de Constitución, se dio lectura al Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza; y fue en la octava sesión, correspondiente a la mañana del lunes 11 de diciembre, en que se conocieron los primeros dictámenes; se entiende que no hubo reunión del pleno entre los días 6 y 11, pues la Comisión de Constitución estaba preparando dichos pareceres.

Antes de empezar a discutir los dictámenes de los diversos preceptos, a la Comisión de Constitución le pareció oportuno someter a la consideración del pleno dos asuntos: el nombre oficial de nuestro país y la conveniencia de incluir un preámbulo, como era costumbre hacerlo en las cartas fundamentales de otras naciones, y de la nuestra, por supuesto.

En efecto, la propuesta correspondiente, fechada el 9 del mismo mes de diciembre, explicaba que si bien nuestro vecino país del norte era el resultado de la unión de diversos Estados, en el caso de México, el federalismo era el producto no de una asociación de éstos, sino una decisión política, pero que los constituyentes de 1824, copiando dicho modelo, habían optado por remedar también el nombre “Estados Unidos Mexicanos”, de tal suerte que los centralistas, a su vez, habían preferido usar la denominación “República Mexicana”; por lo tanto, el primer nombre correspondía a los federalistas, y el segundo a los centralistas; sin embargo, ello no se adecuaba con la realidad, ya que todo el mundo hablaba de “República mexicana” o simplemente “México” en el lenguaje usual, por lo que ellos proponían el nombre de “República Federal Mexicana” .

Además, proponían el siguiente preámbulo:

El Congreso Constituyente, instalado en la ciudad de Querétaro el primero de diciembre de mil novecientos diez y seis, en virtud de la convocatoria expedida por el ciudadano Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado

del Poder Ejecutivo de la Unión, el diez y nueve de septiembre del mismo año, en cumplimiento del Plan de Guadalupe, de veintiséis de marzo de mil novecientos trece, reformado en Veracruz el doce de diciembre de mil novecientos catorce, cumple hoy su encargo, decretando, como decreta, la presente Constitución Política de la República Federal Mexicana.

Después de una larguísima discusión que se llevó prácticamente toda décima sesión, correspondiente a la tarde del martes 12 de diciembre, por 108 votos contra 57 se desechó el dictamen, y continuamos siendo “Estados Unidos Mexicanos”, y no se incluyó ningún proemio.

Para entender mejor este importante capítulo de derechos fundamentales, creemos oportuno dar una visión de conjunto de las diversas sesiones en que se discutieron y aprobaron los primeros 29 artículos de la Constitución de 1917.

Regresemos a la sesión del 11 de diciembre, en que se leyeron los dictámenes de los cuatro primeros artículos del Proyecto, para lo cual se propuso conservar la misma redacción en el primero y en el segundo, mientras que en el tercero y cuarto hubo cambios, además del voto particular del diputado Luis G. Monzón respecto al tercero. El artículo primero se aprobó, después de una breve discusión, por unanimidad en la undécima sesión de la mañana del miércoles 13 de diciembre, ocurriendo lo propio con el segundo artículo, cambiando únicamente los términos “República Mexicana” por “Estados Unidos Mexicanos”, atento a lo aprobado el día anterior. Sobre ese artículo primero, queremos señalar que la Constitución de 1917 cambió su orientación filosófico-jurídica respecto a la de 1857, ya que mientras que la segunda era eminentemente iusnaturalista, la primera se decantó por el iuspositivismo, que según Alfonso Noriega Cantú se debió a la influencia de Emilio Rabasa.<sup>1212</sup>

En la décima sesión, llevada a cabo el martes 12 de diciembre por la tarde, se dio lectura a los dictámenes correspondientes a los artículos quinto y octavo; cuando el diputado Antonio de la Barrera preguntó qué pasaba con los artículos sexto y séptimo, Múgica le respondió que no estaba concluida la redacción del dictamen del séptimo, y un secretario (el *Diario de los Debates* no señala cuál) explicó que como el texto propuesto era igual al de 1857, “relativo a la libertad de pensamiento, o más bien, de la exterminación del mismo”, no consideraron necesario formular el mismo, sino remitir su lectura a las crónicas de aquella época.

<sup>1212</sup> Cfr. “Los autores del capítulo primero de la Constitución de 1917. Rabasa, inspirador del positivismo jurídico en relación con la interpretación del artículo primero constitucional”, *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INEHRM, 1987, p. 1007.

En la decimocuarta jornada, llevada a cabo el viernes 15 de diciembre, la propia Comisión de Constitución pidió retirar el dictamen del artículo cuarto, relativo a la libertad de profesión, comercio e industria, para enriquecer la propuesta con algunas opiniones de otros diputados, ya que originalmente se había agregado un párrafo que decía: “Se declaran ilícitos y prohibidos el comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juego de azar”, y por ello, después de repensarlo pedían quitarlo. En esa misma oportunidad se aprobaron los artículos sexto y octavo, referentes a la libertad de expresión y de petición. En la reunión del 18 de diciembre, decimosexta, en que se volvió sobre el artículo cuarto, con el dictamen modificado por la Comisión, en que se quitaba el párrafo de marras, como ya se iba haciendo costumbre, se embrollaron en una discusión bizantina, y finalmente se aprobó en esa fecha y con las correcciones propuestas por la Comisión, por 145 votos contra 7.

En la decimoséptima junta, celebrada en la tarde del viernes 19 de diciembre, se leyó el dictamen del artículo quinto, relativo a la libertad de trabajo, pero varios diputados propusieron una moción suspensiva, la cual fue aceptada por el pleno, en vista de las trascendentales decisiones que se venían en esta materia; en la vigésimo tercera sesión, del 26 de diciembre, se presentó el dictamen reformado de dicho artículo y se empezó a discutir, se continuó los días 27 y 28, y en esta última se volvió a retirar. Atrás estaba la discusión de la gran reforma en materia laboral, que merecía un mayor estudio y un replanteamiento a fondo, como se acordó. Por lo tanto, se retomó hasta la tarde del 23 de enero siguiente, habiéndose aprobado ese día por la noche (remitimos al inciso VI de este capítulo relativo a la cuestión laboral los detalles de la discusión y aprobación del mencionado artículo quinto). En la misma sesión del 19 de diciembre se presentaron y aprobaron por unanimidad los dictámenes de los artículos 10, 11 y 12, correspondientes a la portación de armas, libertad de tránsito y prohibición de títulos nobiliarios, en los mismos términos del Proyecto de Carranza.

La decimoctava sesión, llevada a cabo la tarde del miércoles 20 de diciembre, se ocupó primeramente de la lectura de los artículos 14, 15, 16 y 17, así como se inició la discusión del artículo séptimo; después de un farragoso debate, la Comisión modificó su dictamen, el cual fue aprobado por unanimidad en la sesión del día siguiente; en esa oportunidad se volvió sobre una antigua discusión del Constituyente de 1856-1857, relativa al juicio por jurado para delitos de imprenta, lo cual había sido modificado por reforma de 1883, para que finalmente el pleno no aceptara su reincorporación a la ley fundamental, por 101 contra 61. En esa misma decimonovena sesión del jueves 21 de diciembre por la tarde se aprobaron, sin discusión y

por unanimidad, los artículos 14, 15 y 17, lo cual no deja de sorprendernos enormemente, dada la importancia y trascendencia de las cuestiones ahí tratadas.

El 22 de diciembre por la tarde se llevó a cabo la vigésima sesión, en la cual se discutió y votó el artículo noveno constitucional, relativo al derecho de reunión. El Proyecto de Carranza, además de recoger el texto del artículo noveno de la Constitución de 1857, agregaba dos párrafos; uno señalando las causas por las que se debería considerar ilegal una reunión y, por lo mismo, ser disuelta inmediatamente, y otro diciendo que no se considerara ilegal una asamblea o reunión que tuviera por objeto hacer una petición a alguna autoridad o presentar una protesta, siempre y cuando no se profirieran injurias contra ella o se hiciera uso de la violencia o de amenazas. La Comisión consideró que el segundo era redundante e inútil, por lo cual propuso su supresión, lo cual, después de un largo debate, se aprobó el dictamen por 127 votos contra 26.

En la junta del 23 de diciembre por la tarde se leyó y se empezó a discutir el dictamen correspondiente al artículo 16, pero la Comisión pidió permiso para retirarlo, en atención a los razonamientos vertidos en esa sesión. Algo similar ocurrió en la sesión del lunes 25 de diciembre, la vigésima quinta, en que se presentó el dictamen del artículo 18, se discutió y se rechazó por el pleno, en una votación estrechísima de 70 contra 69, según el *Diario de los Debates* (ya que para el dictamen del 27 de diciembre fueron 70 contra 67). En la reunión del 27 de diciembre se presentaron los nuevos dictámenes de los artículos 16 y 18. El primero fue discutido en la vigésima sesión del martes 2 de enero de 1917, mismo que fue rechazado por 68 votos contra 56; posteriormente, otro nuevo dictamen del artículo 18 se discutió y aprobó por 155 votos contra 37 en la vigésima octava sesión del día 3 del mismo mes de enero; en cuanto al numeral 16, se volvió a presentar el 11 de enero, para finalmente ser aprobado sin discusión el 13 de enero.

En la mencionada reunión del 2 de enero de 1917, se leyeron los dictámenes de los artículos 20 y 21, referentes a las garantías procesales en materias penal y administrativa. El primero fue discutido y aprobado en la vigésima novena sesión, del 4 de enero por la tarde; mientras que el segundo se discutió en la reunión del 5 de enero, y la Comisión retiró el dictamen el 12 de enero, cuando el diputado Enrique Colunga presentó un voto particular sobre este mismo precepto, que fue el texto aceptado por el pleno en la reunión del día siguiente.

Los dictámenes de los artículos 23, 24, 25 y 26, junto con un voto particular del diputado Enrique Recio en relación con el 24, se presentaron en la citada vigésima novena junta, llevada a cabo el 4 de enero. Los artículos

23, 25 y 26 se presentaron a discusión en la trigésima sesión del 5 de enero, habiendo sido aprobados por unanimidad y sin discusión.

Hasta el 8 de enero, por la tarde, en la trigésimo quinta sesión se presentó el dictamen del artículo 13, junto con un voto particular del diputado Francisco J. Múgica, el cual fue discutido en la trigésima séptima jornada del 10 de enero, sobre el principio de igualdad y el fuero de guerra, el cual fue aprobado y rechazada la sugerencia de Múgica, consistente en que el fuero de guerra no procediera en tiempos de paz.<sup>1213</sup>

En la señalada junta del 8 de enero se presentó el dictamen del artículo 22, sobre el derecho de integridad personal; se discutió y aprobó en la del 12 del mismo mes de enero.

El dictamen del artículo 29, relativo a la llamada suspensión de garantías, se presentó el 11 de enero y se aprobó sin discusión en día 13, en la cuadragésima sesión.

Por su parte, el dictamen del artículo 28, que regulaba la cuestión de monopolios, se presentó el 12 de enero, se comenzó a debatir el día 16 y se suspendió la discusión, pues se rompió el quórum; se continuó al día siguiente, en que fue aprobado.

El dictamen del artículo 27 se presentó en la sexagésima sexta reunión del 29 de enero, en que el Constituyente, por su importancia, acordó trabajar en sesión permanente, hasta final del propio mes de enero de 1917. En esa misma oportunidad se discutió y aprobó dicho dictamen, habiéndolo concluido a las 3:30 a.m. del 30 de enero, como tendremos oportunidad de ver en el inciso IV de este capítulo.

Hasta aquí, hemos querido dar una visión de conjunto esquemática de la dictaminación, debate y aprobación de los diversos preceptos que integran el capítulo primero de nuestra ley suprema, relativo a los derechos fundamentales del ser humano. A continuación trataremos, por bloques, de explicar lo más importante del contenido de tales preceptos.

## II. EDUCACIÓN LAICA

El artículo tercero del Proyecto del Primer Jefe señalaba: “Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria superior y elemental, que se imparta en los mismo establecimientos”. Respecto a la Constitución de 1857, se agregaba la laicidad y la gratuidad de la educación oficial. El dictamen de la Comisión proponía importantes innovaciones:

<sup>1213</sup> El 23 de enero, el diputado Saúl Rodiles propuso que se crearan tribunales especiales para menores; propuesta que no prosperó.

Habrà libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del Gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.

Siendo este uno de las novedades más trascendentes de la Constitución que estamos estudiando, creemos importante transcribir la parte conducente del dictamen respectivo que introdujo el principio de la laicidad universal de la educación primaria:

La enseñanza, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a producir cierta deformación de su espíritu, semejante a la deformación física que podría producir un método gimnástico vicioso; en consecuencia, el estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

La enseñanza religiosa afecta, además, bajo otra fase, el desarrollo de la sociedad mexicana. No siendo asimilables por la inteligencia del niño las ideas abstractas contenidas en cualquier dogma religioso, quedan en su espíritu en la categoría de sentimientos, se depositan allí como gérmenes prontos a desarrollarse en un violento fanatismo. Esto explica el afán del clero de apoderarse de la enseñanza, principalmente de la elemental.

En la historia patria, estudiada imparcialmente, el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades; su doctrina ha sido y es: los intereses de la iglesia, antes que los intereses de la patria.

Desarmado el clero a consecuencia de las Leyes de Reforma, tuvo oportunidad después, bajo la tolerancia de la dictadura, de emprender pacientemente una labor dirigida a restablecer su poderío por encima de la autoridad civil.

Bien sabido es como ha logrado rehacerse de los bienes de que fue privado; bien conocidos son también los medios de que se ha servido para volver a apoderarse de las conciencias; absorber la enseñanza; declararse propagandista de la ciencia para impedir mejor su difusión; poner luces en el exterior para conservar dentro el obscurantismo. En algunas regiones ha llevado el clero su audacia hasta condenar la enseñanza en toda escuela, que no se sometiera al programa educativo episcopal.

A medida que una sociedad adelanta en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la Iglesia y del estado; no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades; si la fe no es ya absoluta en el pueblo, si han comenzado a desvanecerse las creencias en lo sobrenatural, el poder civil acaba por sobreponerse. Este fenómeno se produjo ha mucho en la república. La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del estado; no puede considerarse esa tendencia como simplemente conservadora, sino como verdaderamente regresiva; y por tanto, pone en peligro la conservación y estorba el desarrollo natural de la sociedad mexicana; y por lo mismo debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria.

Excusado es insistir, después de lo expuesto, en que la enseñanza en las escuelas oficiales debe ser laica. Dando a este vocablo la significación de neutral, se ha entendido que el laicismo cierra los labios del maestro ante todo error revestido de alguna apariencia religiosa. La comisión entiende por enseñanza ajena a toda creencia religiosa, la enseñanza que transmite la verdad y desengaña del error inspirándose en un criterio rigurosamente científico; no encuentra la comisión otro vocablo que exprese su idea más que el de laico, y de éste se ha servido, haciendo constar que no es su propósito darle la acepción de neutral indicada al principio.

Para esto, el diputado Luis G. Monzón quería ir más lejos, y en la misma reunión del lunes 11 de diciembre por la mañana se dio lectura a su voto particular, en que proponía que en lugar del adjetivo calificativo “laica” se usara el de “racional”, ya que el primero implicaba que se ignorara a la religión, mientras que el segundo, según él, obligaba a combatirla.

Como es obvio, ésta era la primera la cuestión que iba a resolver el Constituyente de Querétaro. Tan era así, que el propio Carranza quiso asistir a la duodécima sesión celebrada la tarde del miércoles 13 de diciembre, en que se empezó a discutir tan ardua cuestión, lo que se continuó en la sesión siguiente, en que la Comisión retiró su dictamen, para presentarse uno nuevo en la decimoquinta, llevada a cabo la tarde del sábado 16, el cual apuntaba:

Art. 3°. La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Lo cual fue aprobado en la misma reunión por 99 votos a favor contra 58 en contra. Pero veamos qué sucedió.

En primer lugar, recordemos cómo la Constitución de 1857 disponía en su artículo tercero simplemente: “La enseñanza es libre”.

Pero regresemos a la duodécima sesión, que como señalamos, se llevó a cabo la tarde del 13 de diciembre. El primero en hacer uso de la palabra fue el general Francisco J. Múgica, de quien Bojórquez<sup>1214</sup> calificó como “Líder de las mayorías y conductor de la primera comisión de reformas... la figura más conspicua del Congreso”, para iniciar su alocución apuntando: “Estamos en el momento más solemne de la revolución... ningún momento, señores, de los que la revolución ha pasado, ha sido tan grande, tan palpitante, tan solemne como el momento en que el Congreso Constituyente, aquí reunido, trata de discutir el artículo 3º”; y prosiguió: “en aquellas etapas gloriosas no se trataba más que de vencer de una vez por siempre al que tenía el Poder usurpado en sus manos o de acabar con la reacción, y aquí, señores, se trata nada menos que del porvenir de la patria”; argumentando poco más adelante el ex seminarista de Tingüindín: “la ciencia pedagógica ha hablado ya mucho sobre la influencia que la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos, para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico”; para concluir esta primera parte de su intervención afirmando: “efectivamente, soy enemigo del clero, porque lo considero el más funesto y el más perverso enemigo de la patria”.

En la segunda parte de su intervención señaló:

Las ideas más absurdas, el odio más tremendo para las instituciones democráticas, el odio más acérrimo para aquellos principios de equidad, igualdad y fraternidad, predicados por el más grande apóstol, por el primer demócrata que hubo en la ancestralidad de los tiempos, que se llamó Jesucristo. Y siendo así, ¿vamos a encomendar al clero la formación de nuestro porvenir, le vamos a entregar a nuestros hijos ... ¿Yo creo francamente que no ... ¿Cuál es señores diputados, la moral que el Clero podría transmitir como enseñanza a los niños? Ya lo hemos visto: la más corruptora, la más terrible.

<sup>1214</sup> *Op. cit.*, p. 506.



Para concluir su participación señalando:

Sí señores; si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el Clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.

A continuación hizo uso de la voz, se supone que para rebatir a Múgica, el diputado Luis Manuel Rojas (que en ese momento no actuaba como presidente del Congreso, porque dicha misión la ejercía Cándido Aguilar) con una perorata que bien podríamos calificar de confusa, profusa y difusa, constantemente interpelado por otros diputados, la que duró más de una hora. Después de una introducción histórico-comparativa, señaló:

Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no disculpable el jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la Comisión para el Artículo 3º después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y del Estado. Yo entiendo que Juárez y los hombres de la Reforma, fueron eminentemente jacobinos ...

El jacobinismo extemporáneo e inoportuno que pueda surgir de esta Asamblea y nos puede llevar también a una nueva contienda armada, tiene una explicación naturalísima.

Luego, señaló que en el Proyecto Carranza la exclusión del clero de la educación se contenía en el artículo 27, y “se formula la perfecta neutralidad del Gobierno en la enseñanza pública, respecto a todas las instituciones o creencias religiosas o filosóficas”. Concluyó criticando a los miembros de la Comisión de Constitución por separarse de lo sostenido por el Primer Jefe.

A continuación subió a la tribuna el diputado Alberto Román, para apoyar el dictamen de la Comisión, con un discurso muy anticlerical, en que llegó a afirmar: “¿Por qué no tenemos el valor en nuestras leyes, igualmente de afirmar un acto de aniquilamiento para el enemigo?”, o sea, el clero católico.

Posteriormente tomó la palabra el diputado hidalguense Alfonso Cravioto, quien hizo la crítica más lúcida al dictamen que se estaba discutiendo. Empezó con este adagio: “Si cuerdas faltan para ahorcar tiranos, tripas de

fraile tejerán mis manos”, que antes ya había pronunciado para expresar, evidentemente, su fe anticlerical; no obstante ello, calificó al dictamen de la Comisión como “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible, secularmente regresivo y tan preñado de consecuencias funestísimas para nuestras labores constitucionales”; es más, señaló “que de aceptarse el criterio excesivo de ese dictamen tendremos... que dar al traste con muchas de las preciosas conquistas consagradas ya en la Constitución de 57, que debemos mejorar, pero nunca empeorar”. Y a mayor abundamiento:

Pero lo curioso del caso es que el proyecto jacobino de la Comisión no aplasta a la frailería, ¡qué va! Si nos la deja casi intacta, vivita y coleando; lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano y eso es lo que vengo a demostrar. La libertad de enseñanza, señores diputados, es un derivado directo de la libertad de opinión, de esa libertad que, para la autonomía de la persona humana, es la más intocable, es la más intangible, la más amplia, la más fecunda, la más trascendental de todas las libertades del hombre.

...

Pensar, más que un derecho, es una ley natural; un resultado irrefutable de nuestra constitución orgánica; y oponerse a esta potencia no es tiránico, es ridículo ...

Pues bien, señores diputados, si se admite como indiscutible el derecho de todos los hombres para pensar y creer lo que quieran; si se admite como indiscutible el derecho del hombre para manifestar a los demás esos pensamientos, esas creencias entonces, señores, tendremos que admitir también, como indiscutible, la libertad de enseñanza.

...

Y si en las sociedades modernas el padre tiene obligación de alimentar, de vestir y de educar a su familia; si nadie niega al padre su derecho legítimo para que él personalmente instruya o eduque a su familia, entonces el padre, en consecuencia, tiene indiscutiblemente derecho para escoger todo lo que pueda y todo lo que quiera en materia de alimentos, vestidos, maestros y enseñanza para sus hijos. ...

El Estado es la persona moral de la sociedad, el representante político de la nación; debe, pues, fomentar el desarrollo de la cultura pública; debe, pues, exigir un mínimo de instrucción a todos para que todos realicen mejor la obra colectiva...

El Estado que es neutral en asuntos de iglesia, debe permanecer también neutral en cuestiones de enseñanza; y, por lo tanto, se desprende que el Estado puede y debe impartir enseñanza elemental y que ésta debe ser en los establecimientos oficiales laica y gratuita; prescribiéndose la obligación de la enseñanza elemental aunque sea recibida en escuelas particulares.

Después de una interrupción, continuó:

El foco real de la enseñanza religiosa está en el hogar y no en la escuela...

El verdadero profesor de ideas generales de los niños es el padre...

si quiere la Comisión que eduquemos a la niñez dentro de las ideas que ella expone, entonces tendremos que dar un decreto diciendo: que los mexicanos que no comulguen con las ideas de la Comisión, deberán no tener hijos (Risas) y si no nos atrevemos a este atenuado castramiento, entonces debemos decretar que el Estado confisque [a] los niños desde la edad de 5 años.

...

Nosotros tenemos obligación, ya que estamos haciendo una obra nacional, de respetar hasta a nuestros enemigos dentro de la Constitución; que tengan ellos derechos iguales a todos los mexicanos. Esta será nuestra superioridad.

...el verdadero sistema, pese a los señores jacobinos, que hay que enfrentar al clericalismo, es el sistema liberal.

...

Para realmente concluir:

Pero el jacobinismo, he ahí también otro enemigo. No cambiemos un error por otro error, ni un fanatismo por otro fanatismo; el error no se combate con el error, sino con la verdad. El fanatismo no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento.

Prosiguió el diputado guanajuatense Jesús López Lira para apoyar el dictamen de la Comisión, aduciendo, básicamente, que el derecho de los niños a ser educados, necesariamente pasaba por el que la educación —pública o privada, no importaba— fuera ajena a cualquier credo religioso,

Tenemos derecho de enseñar, pero de enseñar las verdades conquistadas, los *hechos positivos, los conocimientos comprobados*; no tenemos el derecho, señores diputados, de enseñar errores o de enseñarle mentiras... (las cursivas son nuestras).

Mientras los padres evolucionan, mientras los padres aprenden a respetar ese cerebro virgen, a esa voluntad débil; mientras comprenden que esa debilidad es su escudo, no deben penetrar a los misterios de su alma, mientras tanto, señores diputados, suprimamos de las escuelas toda enseñanza religiosa.

Luego vino don José Natividad Macías, en una larguísima perorata, que comenzó señalando sus afectos personales por los miembros de la Comisión de Constitución, continuó con una extensa —y un poco fuera de caso— exposición histórica, hasta que el diputado Espinosa (el *Diario de los Debates*, que es el que estamos siguiendo literalmente, no dice cuál de los tres: Juan,

Francisco o Luis) señaló que el orador llevaba hablando más de dos horas de diversos asuntos y casi nada del artículo tercero, que estaba a discusión. Finalmente, expuso su argumento: “las costumbres de los pueblos no se cambian de la noche a la mañana; para que un pueblo deje de ser católico, para que el sentimiento que hoy tiene desaparezca, es necesaria una educación”, y más adelante: “Y la manera de educarlo no es quitarle la libertad de enseñanza, sino defender la instrucción”.

Cuanto terminó Macías, eran las 9:15 p.m., y lógicamente, se levantó la sesión. Al día siguiente, jueves 14 de diciembre, por la mañana se continuó la discusión del artículo tercero en la decimotercera sesión del Constituyente. El primero en hacer uso de la palabra fue Román Rosas y Reyes, para que en una larga y empalagosa peroración defendiera la propuesta de la Comisión, solicitando al pleno: “ayudadme a destruir esas escuelas católicas, que no son otra cosa que fábricas de frailes, en donde se acapara de una vez y para siempre el pequeño espíritu, la conciencia, la razón, en donde desde pequeño se enseña al hombre a ser hipócrita, a ser egoísta, a ser falaz, a ser mentiroso”.

El siguiente orador fue el diputado de Tamaulipas, Pedro A. Chapa, quien principió denostando a los viejos diputados, que calificó como una *troupe* de artistas circenses que después de repetir los mismos actos sin obtener aplausos “presentan la bandera de la patria para arrancarlos”; a lo cual tenemos que confesar que no entendimos lo que intentó señalar. Resulta interesante la argumentación de este diputado, quien traía consigo una extraordinaria formación intelectual llevada a cabo en Estados Unidos y Europa, y afirmó:

Es mil veces preferible la imposición de la esclavitud en nuestro país, que la implantación del monopolio de nuestras conciencias, que el infame control que se pretende dar al Estado para que él dicte arbitrariamente lo que sólo pueda enseñarse y sólo deba aprenderse.

...

el Gobierno debe sembrar por todos los rincones del territorio nacional escuelas laicas que, en leal competencia, venzan a las del Clero...

Yo vengo a sostener enérgicamente el espíritu del liberalismo puro que contiene el artículo 3º propuesto por don Venustiano Carranza y a impugnar, con no menos energía, la fórmula jacobina, decididamente sectaria, que presenta la Comisión dictaminadora.

...

La Comisión desea que el Gobierno se imponga en todas las escuelas particulares y clausure de un golpe las sostenidas por corporaciones religiosas. Esto es sencillamente un atentado infame contra la libertad de enseñar

Y de manera muy extraña, a la luz de los anteriores razonamientos, propuso diferenciar el derecho elemental de enseñar (lo que hace la prensa, los conferencistas, lo que se hace en el hogar, vamos enseñar lo que se sabe) de la educación (o sea, el desarrollo de las facultades intelectuales, morales y físicas, que ya implica un sistema), en estos términos:

Que el Gobierno sea el único que imparta la educación primaria y que el Poder Legislativo sea el que decrete el plan de estudios... Sería la gran escuela de la democracia, porque el niño rico desde que se cerciora que viste de seda y tiene maestros dedicados exclusivamente para él y para los de su clase, empieza a engendrar ese sentimiento aristocrático, ese orgullo y desprecio hacia el pobre; y el niño pobre igualmente engendra la envidia y odio por el rico; mientras que si pobre y rico frecuentan la misma escuela, mucho aprenderán el uno del otro, se respetarán y, lo que es más, crearán esa Igualdad y esa Fraternidad que tanto necesita nuestro país.

...

Para concluir: “Someto a vuestra consideración: la enseñanza es libre, el gobierno debe impartir la educación primaria, que será laica, gratuita y obligatoria, de la edad de seis a doce años”.

Antes de continuar, no queremos dejar de mencionar unas extrañas intervenciones del diputado Emiliano P. Nafarrate, que constantemente interrumpía con participaciones sin sentido ni objetivo claro.<sup>1215</sup>

El siguiente fue el diputado oaxaqueño Celestino Pérez, quien también se lanzó un largo panegírico, y como dijo Palavicini: “estaba inscripto en pro y en toda su disertación no ha hecho sino reforzar los argumentos del contra”; hombre, no creemos que haya llegado a tal extremo, sólo por lo farragoso de su léxico, pues llegó a decir: “para obtener la libertad individual, la libertad de conciencia, para obtener la libertad, en una palabra, debemos expulsar de nuestro seno la enseñanza clerical”.

Acto continuo tomó la voz el diputado tabasqueño Palavicini, la cual, a nuestro modesto entender, resultó decepcionante, ya que cuando parecía que estaba defendiendo una tesis, a continuación propugnaba lo contrario. Veamos por qué. Comenzó lanzándose muy duro contra el dictamen de la Comisión: “la parte expositiva del mismo es una peringoza (*sic*) incomprendible; allí se habla de muchas cosas, menos del asunto esencial que está a debate, esto es: la libertad de enseñanza”, y continuó poco más adelante:

<sup>1215</sup> Al respecto, dice Juan de Dios Bojórquez: “Después del general Nafarrate, quien no acabó su primaria, nos dice un discurso ininteligible”. *Cfr. Crónica del Constituyente*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INERM, 1992, p. 111.

la primera proposición dura, seca, breve, lapidaria, llameante, como el lenguaje de Isaías, pues dice así: “no se aprueba el artículo del proyecto de Constitución”, o lo que es lo mismo: esta honorable Comisión no aprueba el principio liberal de libertad de enseñanza que contiene el proyecto del Primer Jefe; reprobamos ese artículo

Y dio lectura a lo propuesto por la Comisión, que, como se recordará, iniciaba: “Habrá libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares”, lo cual refutó adecuadamente, al señalar: “Y bien, señores diputados; ¿habrá o no habrá libertad de enseñanza? ¿Habéis entendido ese artículo 3º? Ellos comienzan diciendo: habrá libertad de enseñanza, ¿dónde? ¿en qué país? ¿en México? No, todo el artículo responde que no habrá eso”, y concluyó la idea: “este incomprensible embrollo de cosas contradictorias”, pero todavía más incomprensible Palavicini cuando continuó asegurando “yo no combato a la Comisión, yo no le atribuyo el que obedezca a tal o cual tendencia política”, cuando precisamente don Félix Fulgencio estaba haciendo eso! Y prosiguió: “yo creo que la Comisión ha sido injustamente atacada” (!) y luego trató de explicarse:

La Comisión se ha equivocado en cuanto a la redacción de este artículo, por falta de preparación y por falta de una cosa elemental; por falta de lectura del proyecto de Constitución... la Comisión, ayer tarde, no había leído el artículo 27... la Comisión que va a modificar una de las esenciales garantías en las libertades del hombre, la libertad de conciencia, no escucha a nadie ni discute con nadie y nos hace este incomprensible embrollo... Hagamos las cosas bien hechas; repito que he pesado cuidadosamente las observaciones del pro y no he encontrado un solo argumento que apoye el dictamen de la Comisión, en la forma que esta redactado. *Todos combatimos al clero y todos deseamos combatirlo*; no es este el asunto, señores diputados, el asunto es saber si vamos a conservar en el título primero de la Constitución las garantías individuales o si vamos a derogarlas. ¿Vamos a modificar por completo el credo liberal que ha sido nuestra bandera? ¿vamos a incluir en esa garantía una modificación absurda y monstruosa que sostiene la tesis de que un individuo, por sólo pertenecer a la congregación de María Santísima, no puede enseñar francés o inglés?

Rosas y Reyes lo interrumpió diciendo. “No es ese el argumento”, a lo que contestó Palavicini:

Como probablemente su señoría no se ha fijado detenidamente en el dictamen, voy a leerlo en la línea respectiva... “Ninguna corporación religiosa,

ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio”.

Usted, señor, que es liberal, ¿cree que esta prescripción sea aceptable si quiera lógica, cuando arriba se dice: “habrá libertad de enseñanza”? Suprima usted “habrá libertad de enseñanza”, establezca usted el artículo prohibitivo exactamente, y estamos conformes; pero si incluye usted entre las garantías la primera proposición, el resto es enteramente absurdo.

Y más adelante, de manera contundente:

Nosotros hemos querido hacer lo que los opresores católicos del siglo XIV: encender en medio de las plazas una hoguera, para quemar allí a todos los que no piensan como nosotros; nosotros hemos querido hacer como los protestantes que quemaron a Servet; como los puritanos que desgarraban a sus víctimas sujetando bestias salvajes a cada una de sus extremidades; porque hemos querido hacer aquí una obra netamente sectaria, vergonzosamente sectaria...

¿Quién es capaz de negar honradamente, lealmente, que el noventa por ciento de los mexicanos es católico? ¿Qué se cambian las conciencias con un decreto? ¿Qué se forman las conciencias con una ley? ¿Qué las conciencias que se forman grano a grano, por yuxtaposición, lentamente, a través de los siglos, se pueden cambiar en un momento dado por un solo decreto?...

yo también, señor presidente de la Comisión, vengo a hablar en pro de ese dictamen en su primera línea, no de ese dictamen completo con ese embrollo de cosas incomprensibles y contradictorias. Señores diputados, nuestro propósito debe ser no solamente desfanatizar a México; hay que también cuidar, y hay mucho que cuidar en no fanatizarlo de otro modo y bajo otro aspecto.

Palavicini estaba de acuerdo en establecer que la educación que se impartiera en las escuelas particulares fuese laica; lo que no aceptaba era lo expresado en el segundo párrafo del artículo tercero propuesto por la Comisión, en donde señalaba: “ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, no podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio”, que resultaba redundante con relación a lo que apuntaba el artículo 27, cuando decía: “Las instituciones... para... la difusión de la enseñanza... en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos...”. El general Múgica se avino a ello y pidió retirar el dictamen; lo que acordó el pleno a las 7:20 p.m., y se levantó la sesión del 14 de diciembre.

Se continuó con este tema en la decimoquinta sesión, llevada a cabo la tarde del sábado 16 de diciembre, en que la Comisión de Constitución presentó la nueva redacción de artículo tercero, que como dijimos antes, en esa misma oportunidad quedó aprobado por 99 votos contra 58. Pues bien, el nuevo texto se postulaba en estos términos:

La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El primero en tomar la palabra fue el presidente de la Comisión, F. J. Múgica, para indicar que la nueva propuesta de artículo tercero recogía el consenso del pleno en el sentido de que la educación primaria, elemental y secundaria, que se diera tanto en establecimientos oficiales como particulares, fuera laica, y que se retiraría la prohibición de que cualquier persona perteneciente a alguna asociación religiosa pudiera impartir docencia en alguna escuela; sin embargo, en la reunión que habían tenido la víspera en la noche en la Escuela de Bellas Artes habían llegado a la conclusión de que las restricciones a la libertad de enseñanza no cabrían en el artículo 27 ni en ningún otro de la Constitución.

Acto continuo subió a la tribuna el diputado presidente Luis Manuel Rojas (presidía la asamblea el general Cándido Aguilar), para indicar que él había redactado el artículo tercero del Proyecto de Carranza, y luego dijo algo verdaderamente sorprendente, que quién sabe si él mismo se lo creyera, pues aseguró que dicho Proyecto carrancista “no es, de manera alguna, distinta de la que pretende el partido radical, y que propiamente debe llamarse jacobino”. El primer argumento de Rojas era de tipo técnico-constitucional, ya que siendo el capítulo de “garantías individuales” el que consignaba los derechos del hombre, o sea los límites al poder público, no correspondía ahí el consignar limitaciones al clero, por lo que señaló “Simple y sencillamente la cuestión es cambiar de lugar, y nosotros no estamos diferentes en eso”, y toda su intervención la dedicó a referir sus lazos de amistad con los demás constituyentes, hasta que un diputado (el *Diario de Debates* no consigna el nombre) pidió al presidente que consultara al pleno



si Rojas podía seguir hablando, ya que se le había agotado el tiempo reglamentario, e inmediatamente concluyó.

Seguidamente, subió el diputado yucateco Alonzo Romero, quien denostando a los que se habían manifestado en contra del dictamen, él lo hacía a favor. Palavicini le respondió con mucha ironía, que hasta molestó al general Esteban Baca Calderón (a quien se refieren sólo como Calderón); continuó diciendo: “Vamos, entonces, señores diputados, al artículo 3º, al que no llegó nunca el señor Romero Alonzo o Alonzo Romero”. Así, después de varias perífrasis, recurrió al criterio de autoridad, invocando el influjo moral de Venustiano Carranza para defender su Proyecto de Constitución; el criterio de fondo venía siendo el mismo: que si lo que se trataba era retirar al clero de la enseñanza, el sitio para establecerlo no era el capítulo de garantías individuales, sino en donde se hablara de las relaciones del Estado con las Iglesias. Múgica le contestó no dándole importancia a ese punto.

Continuando con el debate, hizo uso de la palabra el diputado quereetano José María Truchuelo, quien básicamente dedicó su larga disertación a denostar al clero y señalar las graves consecuencias que según él tendría permitir que éste educara a la infancia y juventud; se opuso al criterio de que en el capítulo de garantías individuales no podían consignarse restricciones a las mismas, citando varios ejemplos. Siguió Lizardi, cuya argumentación se puede contraer a que la técnica constitucional exigía que la prohibición al clero para impartir educación debería estar contenida en el artículo 129, que hablaba de las relaciones del Estado con las Iglesias. Por segunda ocasión se consultó a la asamblea si el asunto estaba suficientemente discutido, y se acordó que continuara el debate.

Subió el diputado oaxaqueño Salvador González Torres para pedir, igual que Luis G. Monzón en su voto particular antes citado (aunque González Torres no lo invocó), que en vez de “laica” se dijera “racional”. Luego, el michoacano José Álvarez, quien repitió las ideas hasta entonces vertidas; por eso, al término de dicha intervención, se volvió a preguntar al pleno si el asunto estaba suficientemente discutido, a lo cual la asamblea respondió que no. Continuó Nafarrete con otra de sus ocurrencias y volvió Palavicini para pedir de nuevo la palabra por cuestiones de reglamento (hablar en contra del dictamen); se le negó; se insistió en preguntar si estaba suficientemente debatido el asunto, con el mismo resultado negativo; reiteró su solicitud Palavicini, ahora para rectificación de hechos; se le concedió, y fue para criticar a los anteriores y se organizó un ríspido intercambio de epítetos con Ramos Práslow. Prosiguió Espinosa (no dice el *Diario de los Debates* si Francis-

co o Luis, aunque pensamos que fue este segundo) para apoyar el dictamen, pero mofándose de manera muy majadera de don José Natividad Macías, e insistió en la postura laicista y anticlerical. Se volvió a preguntar si estaba suficientemente discutido el asunto. Lográndose entonces la afirmativa se sometió a votación el dictamen, con el resultado antes mencionado.

### III. GARANTÍAS PROCESALES

Dentro de las aportaciones más importantes de la Constitución mexicana de 1917 está todo lo relativo a los lineamientos fundamentales del enjuiciamiento, tanto civil como penal; las llamadas comúnmente “garantías procesales”, de las cuales nos ocuparemos en este inciso, no sin antes señalar la forma un tanto desordenada como se presentaron y aprobaron, ya que la redacción de esta nueva carta fundamental no se hizo *ex nihilo*, sino a través de “parches” que se le añadieron al texto de 1857 a lo largo de los años posteriores a esa fecha, incluyendo lógicamente el Proyecto de Carranza y los trabajos del Constituyente queretano, dando un poco la forma de mazacote, como tendremos oportunidad de constatar en los próximos párrafos; para todo ello, comenzaremos con el artículo 14.

Recordemos que el artículo 14 en la Constitución de 1857 era muy sencillo; aparentemente solamente venía a prohibir la retroactividad; sin embargo, el mandato de la aplicación exacta de la ley en las sentencias de los tribunales, contenido en dicho precepto, había provocado tal turbamulta en el desarrollo del juicio de amparo, que ello marcó la historia y el destino de la más importante institución procesal de México.<sup>1216</sup> Como dijo don Emilio Rabasa,<sup>1217</sup> “la palabra *exactamente* que, por su mala historia, debe ser desechada del artículo” y los constituyentes le tomaron la palabra; por ello, los redactores del Proyecto de Carranza propusieron esta redacción:

A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad, o de sus propiedades, posesiones, o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

<sup>1216</sup> Cfr. el libro que escribimos con el profesor Faustino José Martínez Martínez, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Porrúa, 2010, pp. 309-335.

<sup>1217</sup> Cfr. *Artículo 14. Estudio constitucional*, 2a. ed., pról. de F. Jorge Gaxiola, México, Porrúa, 1955, p. 126.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trate.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

Como señalamos antes, en la decimonovena sesión, llevada a cabo en la tarde del jueves 21 de diciembre, se aprobó, entre otros, esta propuesta, sin discusión y por unanimidad.

Como se habrá podido caer en cuenta fácilmente, en este artículo se establecen los principios de irretroactividad de ley en perjuicio de persona alguna, el de debido proceso y el de tipicidad o legalidad jurisdiccional; todos ellos fundamentales para entender cualquier régimen liberal y democrático de derecho.

Por su parte, el artículo 15 reproducía el texto de 1857, referente a la prohibición de suscribir tratados internacionales para extraditar reos políticos y los que hayan tenido la condición de esclavos o establecieran menores garantías o derechos que la ley fundamental de nuestro país.

Más adelante, el artículo 16 es más complicado, y continúa con la misma materia, como veremos a continuación. En el texto de 1857, dicho numeral establecía simplemente el principio de legalidad. “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. En el Proyecto de Carranza, el artículo en cuestión se orientaba más a las garantías procesales en materia penal. En el correspondiente dictamen de la Comisión de Constitución, suscrito el 20 de diciembre y leído el sábado 23 en la vigésimo primera sesión, básicamente admitía la propuesta de Carranza, con algunas pequeñas precisiones; sin embargo, el pleno no lo aceptó, y en la misma reunión la propia Comisión pidió permiso de retirar el dictamen, permiso que fue concedido.

En efecto, el diputado José Álvarez señaló el hecho que en el texto propuesto no se hiciera referencia al arresto ordenado por autoridad administrativa, y que se había omitido la referencia a que la autoridad judicial fuera competente, como sí lo hacía la Constitución de 1857. Le respondió el diputado yucateco Enrique Recio, quien aclaró que la propuesta era que la autoridad administrativa no tuviera facultad de mandar arrestar ni realizar cateos en los domicilios particulares, sólo visitas domiciliarias, y precisó que el dictamen no se refería a aprehensiones por faltas leves (faltas administrativas).

Por su parte, el general Heriberto Jara señaló que si bien la propuesta de Carranza decía que “Solamente en caso urgente podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial”, y el dictamen lo había modificado para hablar de los casos de flagrancia, en que cualquier persona podía detener al delincuente, esto era muy difícil que se diera en la práctica, y ante la dificultad en algunos casos de obtener la orden judicial para la aprehensión, podía dar lugar a que se produjera la fuga del delincuente; agregando la romántica idea de que ya no iba a haber jefes políticos nombrados, sino ayuntamientos electos, y, por lo mismo se garantizaba el acabar con los abusos en esta materia, por lo cual propuso que se diera la facultad de proceder a tal detención a las autoridades administrativas. El general Múgica se opuso por los abusos que ello podría dar lugar; la solución la planteó a partir de la existencia del Ministerio Público que la propia Constitución iba a crear, y que generalmente en todos los poblados existía al menos un juez municipal. Jara replicó, proponiendo este párrafo: “Sólo en casos de gran urgencia podrá la autoridad administrativa decretar, bajo su más estricta responsabilidad” y poniéndolos a disposición inmediata de la autoridad judicial, como decía el texto del dictamen. Múgica le respondió insistiendo en que no se diera a las autoridades administrativas la facultad de aprehender a presuntos delincuentes, sólo en flagrancia, como cualquier persona.

López Lira dijo que darles esa facultad a los presidentes municipales era el permitirles que exploten la libertad de los individuos, que sólo debe corresponder a la autoridad judicial esa facultad. Jara reiteró que sería una facultad muy restringida y bajo la más estricta responsabilidad de la autoridad. José Silva Herrera señaló algo sensato: que no se podía utilizar el verbo “allanar” respecto a la autorización que se pretendía dar a la autoridad administrativa para ingresar a los domicilios de los particulares, ya que el mismo correspondía a un delito, y en ese caso, precisamente, la autoridad administrativa no estaba cometiendo delito alguno. Recio le contestó que aunque no tuviera sanción la conducta de tal autoridad, no dejaba de ser allanamiento, Silva Herrera manifestó no estar de acuerdo con esa explicación, sobre el mismo particular, Fernando Castaños sugirió que en lugar de decir “allanar” se dijera “visitar”; Múgica defendió el dictamen alegando que habían consultado un diccionario que señalaba que se puede allanar un domicilio por una autoridad de manera legal; por lo tanto, no tenía importancia que se usara tal verbo. Por su parte, Federico Ibarra apuntó que mientras que en la Constitución de 1857 se exigía que las órdenes de cateo tenían que ser expedidas por autoridad competente, fundadas y motivadas,

ni el Proyecto del Primer Jefe ni en el dictamen de la Comisión se exigían tales extremos, por lo cual él pedía que se incluyeran. Por lo anteriormente expresado, el diputado Pedro Chapa pidió al presidente de la Comisión que se retirara el dictamen, “para que lo presente más claro y concreto”.

El diputado Zeferino Fajardo preguntó que si de acuerdo con el Proyecto como con el dictamen, era necesaria la acusación para iniciar la averiguación previa, ¿qué sucedía con la simple denuncia de hechos?, ¿cómo se conciliaba con la institución del Ministerio Público que se estaba proponiendo en el artículo 22? Además, se refirió también al tema de los testigos. Le intentó responder Recio, sin tener mucha idea de lo que se trataba, pues confundía la denuncia de hechos con la demanda y la acusación.

Finalmente, Múgica solicitó permiso para retirar el dictamen, que la asamblea por supuesto le otorgó, para que, como señalamos antes, en la sesión del 27 de diciembre se presentaran los nuevos dictámenes de los artículos 16 y 18. El primero fue discutido en la vigésima sesión del martes 2 de enero de 1917. En esta nueva oportunidad se sustituía la palabra “aprehendido” por “arrestado”, se facultaba a la autoridad municipal para llevar a cabo tales aprehensiones en casos urgentes y a la autoridad judicial para realizar cateos domiciliarios.

En la mencionada reunión, el primero en hacer uso de la voz para debatir el dictamen fue el diputado poblano David Pastrana Jaimes, quien solicitó que ningún individuo pudiera ser detenido sin ser previamente oído por la autoridad judicial que expide la orden, salvo los casos de delito infraganti; Colunga, a nombre de la Comisión, le respondió que eso era peligroso, ya que era darle oportunidad al probable responsable de que se fugara, que la libertad personal ya estaba suficientemente garantizada en el artículo 20; Pastrana le replicó que su propuesta no presenta los peligros que se suponen. Continuó el diputado Dávalos (aunque el *Diario de los Debates* no especifica cual de los dos —Marcelino o Manuel—, nosotros pensamos que fue el primero, que era abogado, ya que el segundo era maestro normalista), para, en primer lugar, pedir que se aclarara el concepto de “domicilio” si se refería sólo a la residencia o involucraba también al despacho; Colunga igualmente le respondió que se entiende por domicilio la morada.

Prosiguió Jesús López Lira, pidiendo que se precisaran los alcances de los términos “arresto” (que manda una autoridad judicial) de la “detención” (de la autoridad administrativa), ya que en el primer caso se exigían una serie de requisitos, mientras que en el segundo sólo que se tratara de un caso urgente. De la misma manera, Colunga le contestó señalando que la autoridad judicial no aprehendía, sino que ordenaba el arresto para que la policía

lo capturara y lo pusiera a disposición del juez; mientras que en el otro supuesto era sólo en caso de urgencia y bajo su más estricta responsabilidad, la autoridad municipal podía proceder a la detención y ponerlo a disposición de la autoridad judicial; por ello no ponían tantos requisitos.

Luego vino Alberto Terrones Benítez, observando que si se exigía para expedir una orden de arresto el que haya acusación, ¿qué pasaba con los delitos que no requerían acusación de parte, los que se persiguen de oficio, que no requieren acusación? Criticó lo postulado por Pastrana, pero consideró que había sido mal rebatido por Colunga; por eso él abonaba en contra del poblano. Silva Herrera señaló que era más adecuada la redacción de la Constitución de 1857, ya que protegía no sólo la inviolabilidad del domicilio, sino además la inviolabilidad de las posesiones, familia, papeles, etcétera, por lo que propuso que el dictamen de la Comisión se redactara de una manera más clara y terminante y se protegieran los demás bienes, como en la ley fundamental de 1857.

La crítica más consistente a este dictamen hasta este momento la hizo el diputado hidalguense Refugio M. Mercado, quien señaló que jurídicamente no es lo mismo “arresto” (que significa ya el hecho de estar el acusado en poder de la autoridad, administrativa o judicial) que “detención” (la simple acción física de impedir a alguien seguir adelante), “aprehensión” (la que se ordena una vez demostrada la existencia del cuerpo del delito y méritos bastantes para proceder); como también existe la diferencia entre los delitos que requieren de acusación de aquellos que sólo requieren denuncia; o la necesidad de establecer claramente que se trata de autoridad judicial competente, mediante orden escrita fundada y motivada; por lo que el texto constitucional tenía que distinguir esas precisiones legales. Pidió que para que la autoridad municipal pudiera llevar a cabo detenciones bajo su más estricta responsabilidad no hubiera autoridad judicial en la localidad. Apoyó que en caso de flagrancia se pusiera a disposición de la autoridad inmediata, sin exigir que fuera judicial, ya que en muchos poblados no existe tal autoridad judicial. También propuso dos cosas importantes: que el registro a un domicilio fuera ordenado únicamente por autoridad judicial, pero competente; así como, cuando una autoridad administrativa practique diligencia en el hogar cubriera ciertas formalidades

Posteriormente, subió a la tribuna Fernando Lizardi, quien comenzó haciendo una breve síntesis de lo dicho hasta ese momento, apoyando el dictamen en líneas generales, pero señalando, después de una lucida perorata fundada en derecho romano y analizando el sentido de la expresión “domicilio” en la lengua de Virgilio, concluía, a diferencia de Colunga, que el despacho también es domicilio. Palavicini pidió explicaciones. Pastrana

reiteró lo dicho. Luego subió un Martínez, sin que el *Diario de los Debates* aclarara cuál de los varios Martínez, en contra del dictamen y a favor del Proyecto de Carranza. Colunga reiteró los motivos para los cambios que la Comisión proponía al Proyecto carrancista. Después de otras breves e intrascendentes intervenciones, se votó el dictamen, y fue rechazado por 68 votos contra 65.

Como señalamos párrafos arriba, el 11 de enero se presentó el nuevo dictamen del artículo 16; ahí se nos informa cómo la Comisión citó a todos los constituyentes abogados, habiendo asistido la mayoría de ellos, llegando al consenso de que la propuesta del nuevo dictamen debería contener estos elementos: encabezarlo con el mismo texto que el de la Constitución de 1857, que la facultad de decretar aprehensiones por parte de la autoridad administrativa fuera en casos urgentes, y a falta de autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, que los testigos de los careos sean propuestos por el dueño del lugar cateado, y en las visitas domiciliarias deben sujetarse a las disposiciones legales. De esta forma, la propuesta del nuevo dictamen, fechado el 10 de enero, decía:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal de procedimiento. No podrá librarse ninguna orden de aprehensión o detención a no ser por la autoridad judicial, sin que preceda denuncia, acusación o querrela de un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal, y sin que estén apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta, de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquier persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos, sin demora, a la disposición de la autoridad inmediata. Solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa, bajo su más estrecha responsabilidad, decretar la detención de un acusado; poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial. En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose, al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa por la autoridad que practique la diligencia.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para



comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose, en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

En la cuadragésima sesión del sábado 13 de enero por la tarde se sometió a discusión tal propuesta, sin que ningún diputado hiciera uso de la palabra; se pasó a votación, y fue aprobada por 147 votos a favor contra 12.

No está por demás decir que el artículo 16 constitucional ha sido y es uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho en México, pues en él se contiene el principio de legalidad y las garantías procesales, tanto para la aprensión como la flagrancia, el cateo y las visitas de autoridad administrativa.

Como se recordará, el dictamen del artículo 17, junto con otros, se presentó el 20 de diciembre, mismo que fue aprobado sin discusión y por unanimidad al día siguiente. Reiteraba prácticamente lo mismo que la Constitución de 1857. Contenía el principio de la garantía jurisdiccional.

Como apuntamos antes, el día de Navidad de 1916, en la vigésimo segunda sesión del Constituyente, se presentó el dictamen del artículo 18. El texto de 1857 solamente establecía el principio de que sólo habría lugar a prisión por delito que merezca pena corporal, lo cual en la actualidad nos puede parecer una perogrullada, pero ello respondía al principio de derecho romano: *Ubi culpa non est, non debet esse poena*; también señalaba que cuando no hubiera pena corporal se le pondría en libertad bajo fianza, y nunca se detendría en prisión por falta de pago de honorarios.

En el Proyecto de don Venustiano, por un lado, lo venía a empeorar, al señalar “o alternativa de pecuniaria y corporal”; pero, por otro, venía a sentar algunas bases del derecho penitenciario, al establecer que serían diferentes los lugares donde servirían de prisión preventiva a aquellos donde se purgaría una pena, que serían las colonias penales, que cuando la pena fuera superior a dos años, dichos lugares de reclusión estarían administrados por el gobierno federal, se situarían fuera de las poblaciones, y cada estado pagaría los gastos que generaran sus propios reos. En cuanto a las dos partes finales de la versión del 1857, se trasladaron al nuevo artículo 20.

El dictamen de marras, sin dejar de reconocer las ventajas de centralizar el sistema penitenciario, ya que la Federación tiene mayores recursos económicos y científicos, se manifestó en contra por la afectación al régimen federal que lo traía consigo, que hasta ese momento “las penitenciarías establecidas por la Federación han sido tan deficientes como las de los Estados”, que se ignorarían las circunstancias locales, y que los penales podrían quedar muy alejados de la residencia de los sentenciados, lejos de sus familias y del único lazo que los une a la sociedad. Y una cosa muy importante: se



establecía el régimen penitenciario sobre la base del trabajo como medio de regeneración, pero desechando la propuesta de crear colonias penitenciales.

El primero en hacer uso de la palabra fue David Pastrana Jaimes, para señalar algo muy lógico: tratándose de penas alternativas no debería proceder la prisión preventiva, toda vez que si se hace uso de ella y el juez condena solamente a pena pecuniaria, el infeliz reo ya purgó una pena que no merecía. Colunga hizo una pobre defensa, al decir que tratándose de una pena alternativa, si el juez ordenaba la prisión preventiva, en cierto sentido se obligaba, una vez comprobado el cuerpo del delito y la responsabilidad del acusado, a imponer una pena privativa de libertad. A continuación hizo uso de la voz uno de los redactores del Proyecto: el diputado José Natividad Macías, quien explicó las ideas postuladas por el Primer Jefe en su Proyecto.

En primer lugar, Macías, de manera inoportuna, se refirió a dos artículos ya aprobados, el séptimo y el noveno, y acusó a la Comisión de Constitución, al haber modificado el Proyecto, ya que retrocedió en vez de avanzar en las instituciones humanitarias y republicanas. Después de señalar que de aceptar lo propuesto por Pastrana acabaría con el sistema de penas alternativas —cárcel, multa—, continuó con una larga alocución, en que habló de la evolución del derecho penal, para señalar que lo más avanzado en sistemas penitenciarios era el de las colonias penales; se manifestó en contra del postulado del trabajo obligatorio, que según él era imposible con cárceles tan reducidas e insalubres como las que había en nuestro país, que según el médico de la penitenciaría de México, doctor Ricardo de la Cueva, nueve de cada diez presos salían locos o tuberculosos de ese centro penitenciario, lo cual era más peligroso para la sociedad que los delincuentes anduvieran sueltos; por ello mismo, la idea contenida en el Proyecto era establecer las colonias penitenciales —como las Islas Marías— y sin embargo, como era tan bajo el presupuesto de los estados para cárceles que hacía imposible establecer sistemas penitenciarios adecuados, y mucho menos colonias penitenciales, con todos los adelantos científicos modernos, en todos los estados; por ello se debería encomendar tal función a la Federación, con la filosofía penitenciarista subyacente en el Proyecto de Carranza, pero siempre para purgar penas de más de dos años, pues menores no tenía sentido.

Acto continuo vino don Hilario Medina, y a través de un largo y erudito discurso explicó las más recientes teorías penales para aquella época; particularmente se refirió al positivismo criminológico fundado por Cesare Lombroso y seguido por Raffaele Garofalo y Enrico Ferri, aprovechando para echarle en cara a su predecesor en el uso de la voz, que no estaba al día en las últimas teorías penales, sólo en la “teoría de la venganza que era la tesis de la escuela clásica”; se manifestó a favor de las colonias penales, pero

que no dependieran del gobierno federal, sino de los estatales, en razón del principio federalista.

Siguió el general Jara para expresar su rechazo a las colonias penales, trayendo el ejemplo de Quintana Roo,<sup>1218</sup> que, según relataba, era la síntesis de todos los horrores, motivo de explotación de los reclusos por parte de los que los administraban; se afirmaba que regresarían con un pequeño capital, pero la verdad era que regresaban con una enfermedad mortal e incurable; no se explicaba por qué exigir que fueran centros federales y que los estados pagaran la manutención de los reos, para todo caso, con esos recursos, los estados mantuvieran sus propias cárceles; se manifestó a favor del trabajo como medio de regeneración, pero trabajo remunerado. Dávalos (al parecer Marcelino) aclaró que Quintana Roo no era una colonia penal, en la que él estuvo recluso siete meses como preso político de Huerta, sino “una Siberia a la que el zar de México enviaba al que le estorbaba para mantenerse en el Poder”, por lo que no valía de ejemplo como colonia penal.

Prosiguió Colunga, quien explicitó cuál era su personal postura y la de los demás miembros de la Comisión en materia penal, proclamando su fe lombrosiana:

no cree que la base del sistema penal sea la vendetta pública, pero tampoco cree que sea la readaptación. Para los miembros de la Comisión, el sistema penal está basado en un principio de la conservación de la sociedad. Interesa a la sociedad retirar a un individuo que ha cometido un delito, porque considera que constituye un peligro y le interesa volverlo al seno de la sociedad convertido en un ser útil por el mismo principio de conveniencia y digo si es posible, porque no siempre es posible readaptar a un delincuente, pues hay delincuentes natos, en los cuales es por demás imposible imaginar cualquier sistema de corrección. No hay más recurso que extirparlos por completo o condenarlos a prisión perpetua.

Además de defender el principio de optimizar recursos económicos estableciendo centros penitenciarios que pudieran servir a varias entidades federativas. A continuación subió Múgica, para hablar en contra de las colonias penales, estimando que serían contraproducentes.

Vino después Terrones Benítez, quien se pronunció por la regeneración de los delincuentes a través del trabajo remunerado y la instrucción, además de la —como él dijo—, semifederalización de los centros penitenciarios, pues si bien serían administrados por el gobierno nacional, los reclusos se-

<sup>1218</sup> En la campaña política de Madero en 1910, varios líderes antirreeleccionistas de Puebla habían sido deportados al entonces inhóspito territorio de Quintana Roo.

guirían dependiendo de los estados; de otra manera, varias entidades federativas no tendrían recursos para crear y sostener dichas penitenciarias, e incluso número suficiente de presos para ocuparlas.

Antonio de la Barrera se opuso al sistema de colonias penitenciales, ya que éstas se establecerían en lugares inhóspitos, y que los reclusos, en vez de volver regenerados, después de dos o tres años, volverían hechos momia, asegurando que más valía darles un balazo que enviarlos ahí; que la mayoría de las capitales de los estados ya tenían penitenciarias, y que lo que hacía falta era reglamentarlas con un régimen adecuado basado en el trabajo remunerado.

Macías subió a la tribuna para responder, de manera muy erudita y razonada, a todas las objeciones que se le habían planteado hasta ese momento a lo propuesto en el Proyecto del Primer Jefe. Al terminar la intervención de Macías se consultó a la asamblea si estaba suficientemente discutido el asunto; manifestándose por la afirmativa; se pasó a votar y, como apuntamos antes, por tres votos (según el nuevo dictamen) se rechazó el dictamen. El nuevo dictamen se presentó el 27 de diciembre de 1916 (junto con el artículo 16), para ser discutido y aprobado el 3 de enero siguiente.

En dicho dictamen se señalaba que eran dos los puntos objetados: la prisión preventiva tratándose de delitos con pena alternativa y la obligación de adoptar un régimen penitenciario determinado con carácter federal. Sensible a tales observaciones, la Comisión presentó un nuevo dictamen, en que se quitaba la prisión preventiva en el supuesto indicado y dejaba a los estados adoptar el sistema penal que les conviniera.

En la vigésima octava sesión, del 3 de enero, en que se discutió el nuevo dictamen, siendo el primero en hablar el diputado Gerzayn Ugarte, apasionado defensor del Proyecto de Carranza en lo relativo a las colonias penitenciales, para oponerse al nuevo dictamen, considerando que el mismo era una treta de la Comisión —independientemente de la propuesta de Pastrana, que era mayormente aceptada—, ya que con otras palabras venía a postular lo mismo que el anterior: rechazar el sistema de colonias penitenciales, que según él era la reforma más trascendente y progresista que contendría la nueva Constitución; por lo tanto, Ugarte propuso que no se sometiera a discusión, sino que se votaran los dos modelos penitenciales propuestos. Después de una larga y gerundiana discusión sobre el trámite parlamentario a seguir, la asamblea acordó someter el dictamen a discusión. Comenzó Múgica explicando el proceder de la Comisión, negando lo afirmado por Ugarte de que habían salido a buscar los tres votos que les faltaba, sino el sentir mayoritario de la asamblea, y el punto en cuestión era si se

centralizaba la administración de las penitenciarías por el gobierno federal o se dejaba a la decisión particular de cada entidad federativa. Epigmenio Martínez se pronunció a favor del sistema propuesto por Carranza; Hilario Medina se manifestó a favor del nuevo dictamen; el doctor José María Rodríguez, muy práctico, después de señalar los horrores que se daban en las cárceles, apuntó que el sistema de colonias penitenciales era muy conveniente, pero no todos los estados las podían pagar; además, que había que respetar el federalismo y el derecho de los estados a castigar a sus criminales, por lo que propuso que existieran tales colonias regenteadas por la Federación, y que las entidades federativas tuvieran el derecho de enviar ahí a sus reos o detenerlos en sus propias instituciones penitenciales. Enrique Colunga hizo una amplia defensa del nuevo dictamen. Finalmente, se consideró suficientemente discutido el asunto y se votó el dictamen, habiendo sido aprobado por 155 votos contra 37.

Siguiendo con el desarrollo de las garantías procesales, continuamos con la materia penal, ahora con el artículo 19, que fue aprobado el 29 de diciembre sin discusión y por unanimidad. Recordemos que dicho numeral en la Constitución de 1857 señalaba: “Ninguna detención podrá exceder del termino de tres días, sin que se justifique con un auto motivado de prisión...”; el Proyecto del Primer Jefe, con evidente mayor y mejor técnica jurídica, señalaba:

Ninguna detención podrá exceder del término de tres días sin que se justifique con un auto de formal prisión, en el que se expresarán el delito que se impute al acusado, los elementos que constituyen aquél, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución y los datos que arroje la averiguación previa, los que deben ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado. La infracción de esta disposición hace responsable a la autoridad que ordena la detención o la consiente, y a los agentes, ministros, alcaldes o carceleros que la ejecutan.

Los hechos señalados en el auto de formal prisión serán forzosamente la materia del proceso, y no podrán cambiarse para alterar la naturaleza del delito. Si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de acusación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, es un abuso que será corregido por las leyes y reprimido por las autoridades.

A mayor abundamiento, en la fracción XII del artículo 107, relativo al procedimiento del juicio de amparo, se señaló:

XII. Los alcaldes y carceleros que no reciban copia autorizada del auto de formal prisión de un detenido, dentro de las setenta y dos horas que señala el artículo 19, contadas desde que aquel esté a disposición de su juez, deberán llamar la atención de éste sobre dicho particular, en el acto mismo de concluir el término, y si no reciben la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes lo pondrán en libertad.

Los infractores del artículo citado y de esta disposición, serán consignados inmediatamente a la autoridad competente.

También será consignada la autoridad o agente de ella, el que, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a la disposición de su juez, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Si la detención se verificare fuera del lugar en que resida el juez, al término mencionado se agregará el suficiente para recorrer la distancia que hubiere entre dicho lugar y el en que se verificó la detención.

En el artículo 20 se continúan enumerando las garantías procesales en materia penal; sin embargo, mereció artículo aparte del anterior, en razón de que se venían a incrementar notablemente estos derechos fundamentales de los acusados, que como decía el dictamen de la Comisión “innovaciones trascendentales que transformarán por completo el sistema de enjuiciamiento penal en toda la República”. El Proyecto de Carranza postulaba:

En todo juicio del orden criminal tendrá el acusado las siguientes garantías:

I. Será puesto en libertad, inmediatamente que lo solicite, bajo de fianza hasta de diez mil pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, siempre que dicho delito no merezca ser castigado con una pena mayor de cinco años de prisión, y sin más requisitos que poner la suma de dinero respectiva a disposición de la autoridad, u otorgar caución hipotecaria o personal, bastante para asegurarla;

II. No podrá ser compelido a declarar en su contra, por lo cual queda rigurosamente prohibida toda incomunicación o cualquier otro medio que tienda a aquel objeto;

III. Se le hará saber en audiencia pública y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuya y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria;

IV. Será careado con los testigos que depongan en su contra, los que declararán en su presencia si estuvieren en el lugar del juicio, para que pueda hacerles todas las preguntas conducentes a su defensa;

V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofreciere, concediéndole el tiempo que la ley estime necesario al efecto, y se le auxiliará para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, siempre que se encontraren en el lugar del proceso;

VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o Jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiera el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión;

VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso;

VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión y antes de un año si la pena máxima excediere de ese tiempo;

IX. Se le oír en defensa por sí o por persona de su confianza, o por ambos, según su voluntad. En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el o los que le convengan. Si el acusado no quisiere nombrar defensores, después que se le requiriere para ello, al rendir su declaración preparatoria, el juez le nombrará uno de oficio. El acusado podrá nombrar defensor desde el momento en que sea aprehendido, y tendrá derecho a que éste se halle presente en todos los actos del juicio; pero tendrá obligación de hacerlo comparecer cuantas veces se necesite; y.

X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo.

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia se computará el tiempo de la detención.

Para entender mejor el significado y alcance de este nuevo artículo 20 constitucional, es conveniente citar algunos pasajes del discurso de Venustiano Carranza en la sesión inaugural del Congreso Constituyente del 1 de diciembre de 1916, en que apuntó:

El artículo 20 de la Constitución de 1857 señala las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal; pero en la práctica esas garantías han sido enteramente ineficaces, toda vez que, sin violarlas literalmente, al lado de ellas se han seguido prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos. Conocidas son de us-

tedes, señores diputados, y de todo el pueblo mexicano, las comunicaciones rigurosas, prolongadas en muchas ocasiones por meses enteros, unas veces para castigar a presuntos reos políticos, otras para amedrentar a los infelices sujetos a la acción de los tribunales del crimen y obligarlos a hacer confesiones forzadas, casi siempre falsas, que sólo obedecían al deseo de librarse de la estancia en calabozos inmundos, en que estaban seriamente amenazadas su salud y su vida.

El procedimiento criminal en México ha sido hasta hoy, con ligerísimas variantes, exactamente el mismo que dejó implantado la dominación española, sin que se haya llegado a templar en lo más mínimo su dureza, pues esa parte de la legislación mexicana ha quedado enteramente atrasada, sin que nadie se haya preocupado en mejorarla. Diligencias secretas y procedimientos ocultos de que el reo no debía tener conocimiento, como si no se tratase en ellos de su libertad o de su vida; restricciones del derecho de defensa impidiendo al mismo reo y a su defensor asistir a la recepción de pruebas en su contra, como si se tratase de actos indiferentes que de ninguna manera podrían afectarlo y, por último, dejar la suerte de los reos casi siempre entregada a las maquinaciones fraudulentas y dolosas de los escribientes, que por pasión o por vil interés, alteraban sus propias, declaraciones, las de los testigos que deponían en su contra, y aun las de los que se presentaban a declarar en su favor.

La ley concede al acusado la facultad de obtener su libertad bajo de fianza durante el curso de su proceso; pero tal facultad quedó siempre sujeta al arbitrio caprichoso de los jueces, quienes podían negar la gracia con sólo decir que tenían temor de que el acusado se fugase y se sustrajera a la acción de la justicia.

Finalmente, hasta hoy no se ha expedido ninguna ley que fije, de una manera clara y precisa, la duración máxima de los juicios penales, lo que ha autorizado a los jueces, para detener a los acusados por tiempo mayor del que fija la ley al delito de que se trata, resultando así prisiones injustificadas y enteramente arbitrarias.

A remediar todos esos males tienden las reformas del citado artículo 20.

En el dictamen de la Comisión, fechado el 29 de diciembre de 1916 y presentado en la vigésimo novena sesión del 4 de enero de 1917, se señalaba, respecto al texto anteriormente transcrito: “contiene innovaciones trascendentales que transformarán por completo el sistema de enjuiciamiento penal en toda la República, haciéndose más liberal y más humano”, asegurándose que en el nuevo modelo quedaría superado cualquier tipo de secreto, pues establecía el principio de plena publicidad del proceso para una mejor defensa del encausado, prohibía que se obligara al inculcado a confesar por medio de la incomunicación o de otro medio, fijaba plazo para dictar sentencia y establecía la libertad bajo fianza al alcance de todos los

acusados por delitos castigados con pena menor a cinco años. Solamente adicionaba una fracción, la VI, que postulaba que los estados decidirían si los juicios penales se resolverían por juez o por jurado, añadiendo, modificada, la antigua disposición contenida en el texto original de 1857, suprimida en 1883, como apuntamos antes, respecto a los juicios por delitos de imprenta, que tenían que ser resueltos por jurado, sólo que ahora se limitaba a los ilícitos cometidos por medio de la prensa (“delitos cometidos por los escritores públicos”) contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación.

El primero en hacer uso de la tribuna fue el diputado tabasqueño Rafael Martínez de Escobar para atacar al periódico *El Universal* y a su dueño, el también diputado tabasqueño Palavicini, dando pie a una discusión al respecto.

Para hablar propiamente contra el dictamen, y más específicamente contra lo que añadió la Comisión de Constitución al Proyecto del Primer Jefe, fue el diputado jalisciense Paulino Machorro y Narváez quien se manifestó en contra de la inclusión del juicio por jurado en general, por una cuestión de forma —ya se había rechazado cuando se discutió el artículo séptimo y no se podía volver a una cuestión zanjada— y otra de fondo: el movimiento revolucionario no tenía la aprobación de toda la población, sino de una minoría, y en ese caso sería poner a la Revolución en manos de sus enemigos; que se otorgara tal libertad “cuando se hayan alzado el nivel intelectual y moral de ese mismo pueblo”. Luego subió el diputado coahuilense Jorge von Versen, quien a través de un discurso muy florido y con poca sustancia defendió el juicio por jurado tratándose de delitos de prensa. Esteban Baca Calderón (el C. Calderón) se expresó en contra de los jurados, ya que constituiría un privilegio “y privilegios no los queremos para nadie”.

Después subió a la tribuna el diputado poblano Froilán C. Manjarrez para pedir el juicio por jurado tratándose de periodistas, quienes en muchas ocasiones tienen la misión de fiscalizar los actos del gobierno, y cuestionaba: ¿cómo va a ser el gobierno el que los va a juzgar? No puede ser juez y parte; por ello pedía el jurado. Siguió el diputado tlaxcalteca Modesto González Galindo, quien no estuvo de acuerdo con el juicio por jurado tratándose de periodistas, porque ello representa un privilegio, porque muchas veces el jurado se integraba con analfabetos, “que son más fácilmente impresionables” (aunque se exigía en el propio texto que los jurados supieran leer y escribir), que los periodistas honrados no tenían que temer a los jueces, sino aquellos malos periodistas que tenían el propósito de delinquir. Continuó el diputado Espinosa (nuevamente el *Diario de los Debates* no aclara cuál de ellos) a favor del dictamen, explicitando que era diferente el jurado del



artículo 20 (por delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación) de lo que se pretendía en el séptimo (por los delitos de injurias, de calumnia y de difamación) que era un verdadero privilegio, por lo cual pidió que se aprobara el dictamen. Pasó el general Múgica a defender su dictamen, utilizando los argumentos de Espinosa, y finalmente Jara abonó en lo mismo.

Truchuelo, con mucho sentido, propuso que se votaran separados el cuerpo principal del artículo 20, que no había sido cuestionado, y la segunda parte de la fracción VI, como lo acordó la asamblea; de esta forma, la primera parte (no impugnada) se aprobó por unanimidad. Se preguntó a la asamblea si la parte debatida de la fracción VI estaba suficientemente discutida (aunque por reglamento podía haber lugar a dos oradores más) como se acordó, para, finalmente, aprobarse por 84 votos contra 70 el texto propuesto por la Comisión en su dictamen. A las veinte horas se levantó la sesión pública.

El artículo 21 constitucional tradicionalmente ha establecido la llamada garantía jurisdiccional. Recordemos cómo en la Constitución de 1857 dicho numeral venía a ser como la segunda parte del artículo 14, que aparte de la prohibición de la irretroactividad de la ley establecía el principio de legalidad jurisdiccional, mientras que el 21 disponía la garantía jurisdiccional: “La aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial”, y mencionaba también las faltas administrativas. En el Proyecto de Carranza se hacía un desarrollo mucho más completo de la legalidad judicial en el artículo 14, como vimos párrafos arriba; por lo tanto, el artículo 21, además de reiterar la garantía jurisdiccional y la facultad de las autoridades gubernativas para sancionar las faltas administrativas, traía una novedad importante: atribuir al Ministerio Público, así como a la policía judicial —que estaría a la disposición de aquél— la función persecutoria de los delitos. Por otro lado, en la carta magna de 1857 se señalaban como límites a las sanciones administrativas quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión; en el Proyecto de Carranza se quitaban esas limitantes.

Recordemos que el Ministerio Público es causahabiente de la fiscalía, o sea, quien representaba ante los tribunales los intereses de la sociedad (antes, en la época novohispana, los de la Corona); de acuerdo con la tradición española, el fiscal era parte de la judicatura, y los jueces llevaban a cabo la investigación de los delitos; en la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 se trasladó tal institución, del Poder Judicial al Ejecutivo, en la figura de la Procuraduría General de la República, titular de la función de Ministerio Público, según la tradición francesa. Al respecto, el artículo segundo del Código de Procedimientos Federales (cuyo título preliminar

hacia las veces de ley orgánica del Poder Judicial de la Federación), a partir de la reforma del 3 de octubre de 1900, señalaba: “El Ministerio Público auxiliará en el ejercicio de sus funciones al Poder Judicial de la Federación, para defender ante los tribunales los intereses de la sociedad, en los casos y por los medios que señalan las leyes”; sin embargo, los jueces seguían llevando la investigación de los delitos, auxiliados por ciertos policías, que por ello se les denominaba “judiciales”. Por lo tanto, la propuesta del Primer Jefe venía a transformar radicalmente la institución del Ministerio Público, continuando en la Procuraduría General de la República, y ésta dentro del Poder Ejecutivo, se le asignaba, además, la función persecutoria de los delitos y creaba la institución de la policía judicial, que a pesar del nombre no se incrustaba en el Poder Judicial, sino en el Ejecutivo.

Aquí también consideramos útil reproducir la parte conducente del citado discurso del Primer Jefe en la sesión inaugural, en que dijo:

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene el carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlo, a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces, que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos los procesos que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley. La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad y toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente a su cargo la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción, que ya no se hará por procedimientos atentatorio, y reprobado, y la aprehensión de los delincuentes.

Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzgan sospechosa, sin más méritos que su criterio particular.

Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada, porque según el artículo 16, nadie podrá ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige.

En el dictamen del artículo 21, suscrito por la Comisión de Constitución el 30 de diciembre de 1916 y leído en la trigésima sesión del viernes 5 de enero de 1917, por la mañana, se estimaba que era conveniente poner límite al arresto administrativo, que sería por hasta 36 horas, pero si el infractor no pagaba la multa, ésta se podía permutar por arresto, que no superaría los quince días. En cuanto a la policía judicial, se señalaba: “La autoridad administrativa ejercerá las funciones de policía judicial que le impongan las leyes, quedando subalternada al Ministerio Público en lo que se refiere exclusivamente al desempeño de dichas funciones”, pues consideraban que la redacción del Proyecto era un tanto vaga, y para ellos “toca al Ministerio Público perseguir los delitos y dirigir la policía judicial”. Se comenzó a discutir en la trigésimo primera sesión, ese mismo día por la tarde.

El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Crisóforo Rivera Cabrera, quien consideró que las sanciones administrativas no se podían imponer con el mismo rasero a todos los habitantes, que se debería dejar la libertad a la autoridad sancionadora para imponer multa o arresto, dependiendo de las circunstancias del infractor.

A continuación Palavicini pidió a la Comisión que explicara por qué había cambiado radicalmente el sentido de la policía judicial contenido en el Proyecto de Carranza, en que se contemplaba como una institución, y ahí sólo como una función. Le respondió Múgica, de quien se ve que no tenía la más remota idea de lo que estaba hablando; a éste le contestó Palavicini señalando que en la propuesta de la Comisión desaparecía la policía judicial como institución, independientemente de que la autoridad administrativa pudiera ejercer tales funciones (yo no sé de dónde Múgica sacó esa idea, que no venía en el Proyecto) como era la propuesta del Primer Jefe, y le pidió explicaciones a Múgica. Se hicieron de palabras, y realmente el que vino a explicar las cosas —se nota que fue el redactor del Proyecto carrancista— fue José Natividad Macías. Colunga reiteró lo de las sanciones administrativas y aseguró (no sé de dónde) que en lo relativo a la policía judicial “coinciden exactamente con las del Primer Jefe, y que la separación que ha hecho es más conveniente”. Federico Ibarra apuntó la confusa redacción de lo tocante a sanciones administrativas. Múgica trató de responder; Ibarra reiteró su crítica. El doctor Rodríguez se refirió a las autoridades sanitarias y sus facultades sancionadoras. Se consultó a la asamblea si estaba suficien-

temente discutido el asunto, y ésta se pronunció por la negativa; volvió a subir a la tribuna Macías, para reiterar sus explicaciones; Múgica reculó y pidió autorización para retirar el dictamen; después siguieron algunas otras intervenciones intrascendentes, y finalmente se permitió retirar el dictamen.

En la trigésimo novena reunión, correspondiente al 12 de enero por la tarde, se presentó el nuevo dictamen del artículo 21, junto con un voto particular del diputado Enrique Colunga, ambos fechados dos días antes. Evidentemente, la nueva propuesta de la Comisión superaba a la anterior, y atendía la mayoría de las observaciones del pleno; en cuanto a las sanciones administrativas, señalaba que podían ser multa o arresto por hasta 36 horas, pero si el infractor no pagaba la multa, se le permutaría por arresto, que no podía ser superior a los quince días; por lo que se refiere a la persecución de los delitos, se señalaba que ésta correspondía al Ministerio Público, y la policía judicial que estaría a su disposición. Por su parte, el voto particular de Colunga venía a decir lo mismo, pero con una mejor redacción:

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de Policía, el cual únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Se discutió al día siguiente. El primero en hacer uso de la voz fue el diputado michoacano José Álvarez, quien señaló que veía peligroso que no se pusieran límites a los montos de las multas, y particularmente de trabajadores y jornaleros, por lo cual proponía agregar un párrafo que dijera: “La multa que imponga la autoridad administrativa a los trabajadores o jornaleros, no podrá ser mayor, en ningún caso, que la mitad del salario mínimo correspondiente a 15 días”, por lo cual se consultó a la asamblea si se tomaría en consideración la propuesta de Álvarez, lo que se acordó afirmativamente, y se dieron cinco minutos a la Comisión para deliberar al respecto; mientras tanto, tomó la palabra Macías, quien se manifestó a favor al voto particular de Colunga, en lugar de lo postulado por la Comisión. La nueva propuesta de la Comisión se formuló con el texto de Colunga y la adición de Álvarez, cambiando únicamente la redacción del monto máximo de las multas tratándose de jornalero u obrero, al importe de una semana de su jornal o sueldo, en vez de la mitad de quince días. Después de esto, nadie

más hizo uso de la tribuna, y se pasó a votar, habiéndose aprobado la última propuesta de la Comisión por 158 votos contra tres por la negativa.

Continuando con las garantías procesales, el artículo 22 abordó el tema de las sanciones penales, para lo cual, con buena lógica, el Proyecto de Carranza integró el contenido del artículo 23 al 22 de la Constitución de 1857, que abordaban la misma materia, evidentemente con una mejor redacción. El correspondiente dictamen fue presentado en la trigésima quinta sesión, correspondiente a la tarde del lunes 8 de enero, en el que se adhirieron al texto carrancista:

Quedan prohibidas las penas de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquiera especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales.

No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas.

Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plaguario, al salteador de caminos, al pirata, al violador, y a los reos de delitos graves del orden militar.

El debate de este precepto se comenzó a dar en la citada trigésima novena reunión, celebrada la tarde del viernes 12 de enero; el primero en “abrir fuego” fue Alfonso Cravioto, quien interrogó a los miembros de la Comisión lo que entendían por “violador”, ya que podía comprender incluso al que violara correspondencia privada; también preguntó si se podía aplicar la pena de muerte a mujeres y niños. A nombre de la Comisión respondió Heriberto Román, señalando que ellos se habían limitado a transcribir el Proyecto del Primer Jefe, ya que en el seno de la misma se habían dado posturas muy disímolas, por lo cual preferían que se discutiera en el pleno, y señalaron los diversos puntos de vista al respecto.

Continuó Luis Ilizaliturri, preguntando por la definición o elementos del delito que llaman “salteador de caminos”, y aclaró que la pena de muerte como se contemplaba en ese artículo no es que fuera una obligación establecerla, sino una mera posibilidad o autorización a las legislaturas de los estados para señalarla. Siguió Rafael L. de los Ríos, con una larga apología en contra de la pena de muerte. Marcelino Cedano, con un no menos largo discurso a favor de la pena capital. Porfirio Castillo, con otra intervención, aún más larga, en contra. José Rivera, quien, si no estaba a favor de la pena

de muerte, consideró no era posible suprimirla en esos momentos sino un tiempo después. Jara, en contra del dictamen. Lizardi, a favor, particularmente en contra de los violadores. Baca Calderón pidió que se dividiera el artículo para su votación, en especial por el delito de violación. La asamblea lo aceptó; por ello, Palavicini pidió a la Comisión que retirara su dictamen, a lo cual ésta se negó, y se votó el dictamen, sin el supuesto de la violación, aprobándolo por 119 contra 58 votos.

El artículo 23 del Proyecto repetía lo señalado en el numeral 24 de la Constitución de 1857; contenía tres principios: que ningún juicio criminal podía tener más de tres instancias, el que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (*non bis in ídem*) y que se prohibía la práctica de absolver de la instancia; por ello, el dictamen presentado el 4 de enero se manifestaba a favor, y el pleno lo aprobó por unanimidad en la sesión del día siguiente, como señalamos párrafos arriba. El artículo 25 decía lo mismo que su homónimo del 1857: inviolabilidad de la correspondencia postal, habiendo corrido la misma suerte que el anterior. Finalmente, el artículo 26, al igual que su correspondiente de la anterior Constitución, prohibía a los militares alojarse en casas particulares sin el consentimiento de sus respectivos dueños, ni exigir prestación alguna; en tiempo de guerra, habría tales posibilidades, en los términos que la ley determinara; se aprobó en el mismo tenor.

Los artículos 24, referente a la libertad de cultos, junto con el 27 y el 28, relativos a la propiedad y a los monopolios, los trataremos en inciso aparte.

Para concluir este inciso, mencionaremos al llamado procedimiento de suspensión de garantías individuales, regulado en el artículo 29, al igual que en la ley suprema de 1857. En el Proyecto de Carranza se contenía una mejor redacción que la sustentada en 1857, pues daba la posibilidad de suspender en sólo una parte del territorio nacional y sólo una parte de los derechos fundamentales:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el consejo de ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fueren obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo

haga frente a la situación. Si la suspensión se verificare en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

El dictamen correspondiente se presentó el 11 de enero, en el sentido de conformarse con el Proyecto carrancista, y se sometió a discusión en la cuadragésima sesión del sábado 13 de enero, sin que ningún diputado hiciera uso de la palabra, por lo cual se acordó: “Se reserva su votación para cuando haya otro artículo no objeto”, situación que nunca se presentó, por lo cual nunca fue formalmente votado, aunque sí lo fue a través del dictamen de la comisión de estilo, dado que fue objeto de retoques por ésta.

#### IV. PROPIEDAD Y MONOPOLIOS

A) Recordemos que la Constitución Federal de 1857 señalaba en su artículo 27, relativo al derecho de propiedad:

La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación, y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Ninguna corporación civil ó eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto, tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad ó administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al servicio ú objeto de la institución.

Más adelante, las llamadas Leyes de Reforma de 1859, que fueron constitucionalizadas por la Ley de Adiciones y Reformas Constitucionales, del 25 de septiembre de 1873, en su artículo tercero señalaba: “Ninguna institución religiosa puede adquirir bienes raíces ni capitales impuestos sobre éstos, con la sola excepción establecida en el art. 27 de la Constitución”. A mayor abundamiento, en la reforma constitucional del 14 de mayo de 1901 se modificó el párrafo segundo y se adicionó un párrafo tercero del citado artículo, para quedar:

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualesquiera que sean su carácter, denominación, duración u objeto, y las civiles cuando estén bajo el patronato, dirección o administración de aquéllas o de ministros de algún culto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar más bienes raíces que los edificios que se destinen inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las corporaciones e instituciones civiles, que no se encuentren en el caso expresado, podrán adquirir, y administrar, además de los referidos edificios, los bienes inmuebles y capitales impuestos sobre ellos, que se requieran para el sostenimiento y fin de las mismas, pero con sujeción a los requisitos y limitaciones que establezca la ley federal que al efecto expida el Congreso de la Unión.

Congruente con lo anterior y con la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, que dimos cuenta páginas atrás, el Proyecto del Primer Jefe proponía esta redacción para el artículo 27 constitucional:

La propiedad privada no puede ocuparse para uso público, sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial, en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación, duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan, o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patronato, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor, en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de diez años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones; lo



mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u óleo conductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí, propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de asociaciones de crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes.

En el anteriormente citado discurso de Carranza ante el Congreso Constituyente en la sesión inaugural del 1 de diciembre, dijo:

El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan.

La única reforma que con motivo de este artículo se propone, es que la declaración de utilidad sea hecha por la autoridad administrativa correspondiente, quedando sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata.

La necesidad de esta reforma se impone por sí sola, pues nadie ignora que el clero, incapacitado para adquirir bienes raíces, ha burlado la prohibición de la ley, cubriéndose de sociedades anónimas, y como por otra parte, estas sociedades han emprendido en la República la empresa de adquirir grandes extensiones de tierra, se hace necesario poner a este mal un correctivo pronto y eficaz, porque de lo contrario, no tardaría el territorio nacional en ir a parar, de hecho o de una manera ficticia, en manos de extranjeros.

En otra parte se os consulta la necesidad de que todo extranjero, al adquirir bienes raíces en el país, renuncie expresamente a su nacionalidad, con relación a dichos bienes, sometiéndose en cuanto a ellos, de una manera completa y absoluta, a las leyes mexicanas, cosa que no sería fácil de conseguir respecto de las sociedades, las que, por otra parte, constituyen, como se acaba de indicar, una amenaza seria de monopolización de la propiedad territorial de la República.

Finalmente, el artículo en cuestión establece la prohibición expresa de que las instituciones de beneficencia privada puedan estar a cargo de corporaciones religiosas y de los ministros de los cultos, pues de lo contrario, se abriría nuevamente la puerta al abuso.

Para entender lo que viene a continuación, contamos con la narración de un testigo excepcional del diputado poblano e ingeniero Pastor Rouaix, pues, independientemente de haber sido designado oficial mayor encargado del despacho (luego subsecretario y finalmente secretario) de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria<sup>1219</sup> del gobierno provisional de Carranza en Veracruz, durante la expedición de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915,<sup>1220</sup> fue el diputado constituyente a quien se le debe fundamentalmente el artículo 27, y quien nos ha legado un texto fundamental, el antes citado: *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*.<sup>1221</sup>

Comenzó su texto el ingeniero Rouaix narrando cómo fue rechazado el texto propuesto en el Proyecto del Primer Jefe “porque sólo contenía innovaciones de interés secundario... sin atacar ninguna de las cuestiones vitales”; afirmaba que desde sus inicios, la Revolución había sido sostenida por el peonaje de las haciendas, impulsado por ideales agrarios; si bien la propuesta de Carranza era importante para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes, “no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debería estar basada en los derechos de la Nación sobre ella y en la conveniencia pública”, y que desafortunadamente el debate del artículo 27 se había estado posponiendo indefinidamente; por ello, algunos diputados habían presentado iniciativas y había habido excitativas venidas de fuera, y la Comisión de Constitución estaba abrumada por el exceso de trabajo.

Ante los reclamos de los diputados agraristas, la Comisión Nacional Agraria, presidida por el ministro de Fomento, envió a Querétaro al afamado abogado especialista en cuestiones agrarias, Andrés Molina Enríquez, autor de la célebre obra *Los grandes problemas nacionales*, para lo cual el diputado Rouaix le pidió que formulara un anteproyecto de artículo 27 que sirviera de base para la discusión. Al respecto, dice el propio Rouaix, que aprovechando el impulso de los diputados redactores del artículo 123, grupo que él mismo denominó “Núcleo Fundador”, encabezó esa ardua tarea auxiliado por los diputados, licenciado José Natividad Macías, Rafael de los Ríos y el general y licenciado José I. Lugo. La primera reunión de ese

<sup>1219</sup> Cfr. Madrazo, Jorge, “Pastor Rouaix. 1874-1950”, *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1990, p. 370.

<sup>1220</sup> Aunque él formuló un proyecto, finalmente la que aceptó Carranza fue la propuesta de Luis Cabrera. Siendo gobernador de Durango promulgó una ley agraria para ese estado en 1913.

<sup>1221</sup> *Op. cit.*, en *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917. Antología*, México, Gobierno del estado de Querétaro-INEHRM, 1987, pp. 189-272.

grupo de trabajo se tuvo el domingo 14 de enero, al día siguiente que se había terminado la iniciativa de artículo 123, como veremos más adelante, igualmente utilizando como sala de juntas lo que había sido la capilla de la residencia del obispo de Querétaro. Comenzó con la lectura de la propuesta de Molina Enríquez, que causó decepción, pues independientemente de ser un texto muy docto, era totalmente inaplicable,<sup>1222</sup> por lo cual no se pudo tomar en cuenta, y partieron de cero; para ello, don Pastor se puso manos a la obra en compañía de Macías, Lugo y de los Ríos, con el apoyo de Molina. A partir de entonces, se dieron juntas, como había sucedido con la preparación del artículo 123, de manera informal, todos los días, en el mismo local, desde las 15:30 hasta las 24 horas, en las cuales desfilaron una serie de constituyentes, que señaló el mismo Rouaix;<sup>1223</sup> una vez concluida la redacción del texto que se iba a proponer a la asamblea y que el propio diputado explicó su contenido en la obra de referencia, se le pidió a Molina Enríquez que redactara la exposición de motivos. Finalmente, como señalamos antes, el 25 de enero se presentó la iniciativa que contenía la propuesta de dictamen del artículo 27 constitucional, suscrita por Rouaix, Adame, Pastrana, Chapa, José Álvarez, Macías, Porfirio del Castillo, Ibarra, De los Ríos, Terrones, De los Santos, De la Torre, Dorador, Zavala, Enríquez, Gutiérrez, Martínez de Escobar y Martí, mismo que la Comisión de Constitución hizo suyo en el dictamen correspondiente.

En la sexagésima sexta sesión del lunes 29 de enero, por la tarde, se dio lectura al dictamen del artículo 27, sobre la base de la iniciativa de Pastor Rouaix antes mencionada, y que a nuestro entender guardaba especial importancia, dictamen del que queremos destacar:

El estudio del artículo 27 del proyecto de Constitución abarca varios puntos capitales:

Si debe considerarse la propiedad como derecho natural;  
cuál es la extensión de este derecho;  
a quiénes debe reconocerse capacidad para adquirir bienes raíces; y  
qué bases generales pueden plantearse siquiera como preliminares para la resolución del problema agrario.

Conforme a este plan, emprendió su estudio la Comisión, teniendo a la vista las numerosas iniciativas que ha recibido, lo mismo que el trabajo que presentó a la Cámara el diputado Pastor Rouaix, quien ayudó eficazmente a la Comisión, tomando parte en sus deliberaciones.

<sup>1222</sup> Dice el mismo Rouaix: “El Sr. Molina Enríquez fue un talento muy desigual... Sumamente difuso en la exposición de sus ideas en algunas ocasiones, era en otras concreto de preciso, y en este caso su escrito pecó de extensión”. *Cfr. op. cit.*, p. 235.

<sup>1223</sup> *Ibidem*, 239.

Si se considera que todo esfuerzo, todo trabajo humano, va dirigido a la satisfacción de una necesidad; que la naturaleza ha establecido una relación constante entre los actos y sus resultados, y que, cuando se rompe invariablemente esa relación se hace imposible la vida, fuerza será convenir en que la propiedad es un derecho natural, su puesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable.

El afán de abolir la propiedad individual inmueble no puede considerarse en su esencia sino como una utopía; pero ese deseo es revelador de un intenso malestar social, al cual nos referimos después, que está reclamando remedio sin haber llegado a obtenerlo.

Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto, y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados; deber que no podía cumplir sin el derecho correlativo.

Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originariamente a la nación; que lo que constituye y ha constituido la propiedad privada es el derecho que ha cedido la nación a los particulares, cesión en la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, como vías generales de comunicación.

En la práctica se tropieza con grandes dificultades al tratarse de especificar los elementos que se quedan eliminados de la propiedad privada: La Comisión encuentra aceptables sobre este punto las ideas desarrolladas por el señor diputado Rouaix.

Como consecuencia de lo expuesto, la Comisión, después de consagrar la propiedad como garantía individual, poniéndola a cubierto de toda expropiación que no esté fundada en la utilidad pública, ha fijado las restricciones a que está sujeto ese derecho.

La capacidad para adquirir bienes raíces se funda en principios de Derecho público y de Derecho Civil. Los primeros autorizan a la nación para prohibir la adquisición de tierras a los extranjeros si no se sujetan a las condiciones que el mismo artículo prescribe. En cuanto a las corporaciones, es también una teoría generalmente admitida que no pueden adquirir un verdadero derecho de propiedad, supuesto que su existencia se funda en una ficción legal. Con estos fundamentos, la Comisión ha determinado la capacidad de adquirir bienes raíces, de las instrucciones de beneficencia, las sociedades comerciales y las corporaciones que forman centros poblados.

Hace más de un siglo se ha venido palpando en el país el inconveniente de la distribución exageradamente desigual de la propiedad privada, y aun espera solución el problema agrario. En la imposibilidad que tiene la Comisión, por falta de tiempo, de consultar alguna solución en detalle, se ha limitado a

proponer, cuando menos, ciertas bases generales, pues sería faltar a una de las promesas más solemnes de la revolución pasar este punto en silencio.

Siendo en nuestro país la tierra casi la única fuente de riqueza, y estando acaparada en pocas manos, los dueños de ella adquieren un poder formidable y constituyen, como lo demuestra la historia, un estorbo constante para el desarrollo progresivo de la nación.

Por otra parte, los antecedentes históricos de la concentración de la propiedad raíz han creado entre los terratenientes y jornaleros una situación que, hoy en día, tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados; y de esta situación proviene el estado depresivo en que se encuentra la clase trabajadora de los campos. Semejante estado de cosas tiene una influencia desastrosa en el orden económico, pues con frecuencia acontece que la producción agrícola nacional no alcanza a satisfacer las necesidades del consumo.

Corregir este estado de cosas, es, en nuestro concepto, resolver el problema agrario, y las medidas que al efecto deban emprenderse consisten en reducir el poder de los latifundistas y en levantar el nivel económico, intelectual y moral de los jornaleros.

— El primer paso en esta vía se dio al expedir el decreto de 6 de enero de 1915, que proponemos sea elevado a la categoría de ley constitucional, con la extensión de proveer a todos los pueblos y comunidades de los terrenos que puedan ser cultivados por los vecinos que en ellos residan.

— Una vez dado este primer paso, el siguiente debe consistir en exterminar los latifundios, respetando los derechos de los dueños, por medio de la expropiación. No será preciso para esto cargar a la nación con una deuda enorme, pues los terrenos expropiados se pagarán por los mismos adquirientes, reduciendo la intervención del Estado a la de simple garantía.

Sería pueril buscar la solución del problema agrario convirtiendo en terratenientes a todos los mexicanos; lo único que puede y debe hacerse es facilitar las condiciones para que puedan llegar a ser propietarios todos los que tengan voluntad y aptitud de hacerlo.

La realización práctica del fraccionamiento de los latifundios tiene que variar en cada localidad, supuesta la diversidad de las condiciones agrícolas en las diversas regiones del país; así es que esta cuestión debe dejarse a las autoridades locales, una vez fijadas las bases generales que pueden adaptarse indistintamente en toda la extensión de la República, las cuales deben ser, en nuestro concepto, las siguientes:

- Fijación de la superficie máxima que debe tener en cada localidad un solo individuo o corporación;
- Fraccionamiento de la superficie excedente, sea por el mismo propietario o por el Gobierno, haciendo uso de su facultad de expro-

- piación, adquisición de las fracciones en plazos no menores de veinte años; y
- Haciendo el pago [a] los adquirientes por medio de anualidades que amorticen capital e interés, sin que éste pueda exceder del tipo de cinco por ciento anual.

Si bajo estas condiciones se lleva a cabo el fraccionamiento, tomando todas las precauciones que exija la prudencia para que produzca el resultado apetecido, la situación de las clases trabajadoras de los campos mejorará indudablemente: Los jornaleros que se conviertan en propietarios, disfrutarán de independencia y de la comodidad necesaria para elevar su condición intelectual y moral, y la reducción del número de jornaleros obtenida por medio del fraccionamiento hará que su trabajo sea más solicitado y mejor retribuido. El resultado final será elevar la producción agrícola en cantidad superior a las necesidades del consumo.

De esta suerte, la Comisión propuso el siguiente texto:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías o comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por lo tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora, de conformidad con el decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya

naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria, los yacimientos de piedras preciosas, de sal gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional, las de las lagunas y esteros de las playas; de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos[,] principales arroyos afluentes, desde el punto en que brote la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos a más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos a más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas, y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores, en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviesen; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o naturalización, y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros cuando manifiesten ante la Secretaría de Relaciones que renuncian a la calidad de tales y a la protección de sus gobiernos en todo lo que a dichos bienes se refiera, quedando enteramente sujetos, respecto de ellos, a las leyes y autoridades de la nación;

II. La iglesia, cualquiera que sea su credo, no podrá en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuviere actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones

será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno federal, quien determinará los que deban continuar destinados a su objeto. Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasará desde luego de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarlo exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se eligieren para el culto público, serán propiedad de la nación si fueren construidos por subscripción pública; pero si fueren construidos por particulares, quedarán sujetos a las prescripciones de las leyes comunes para la propiedad privada;

III. Las instituciones de beneficencia pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él; pero podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso las instituciones de esta índole podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos, de sus asimilados, aunque éstos o aquellos no estuvieren en ejercicio;

IV. Las sociedades comerciales de títulos al portador, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquiera industria fabril, minera, petrolera o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados, y que el Ejecutivo de la Unión o de los Estados fijarán en cada caso;

V. Los bancos debidamente autorizados conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes; pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido, conforme a la ley de 6 de enero de 1915. La ley determinará la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

VII. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV, y VI, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar



por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados, el Distrito Federal y los territorios, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito, por haber pagado sus contribuciones con esta base, aumentándolo con un diez por ciento. El exceso de este valor que haya tenido la propiedad particular por las mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente en sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que existan todavía desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a éstas con arreglo al decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional. En caso de que, con arreglo a dicho decreto, no procediere por vía de restitución la adjudicación de tierras que hubiere solicitado alguna de las corporaciones mencionadas, se les dejarán aquéllas en calidad de dotación, sin que en ningún caso dejen de asignársele las que necesitare. Se exceptúan de la nulidad antes referida únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos a virtud de la citada Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años, cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas. El exceso sobre esa superficie deberá ser vuelto a la comunidad, indemnizando su valor al propietario. Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento, y serán inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras

permanezcan indivisos, así como los de propiedad cuando se haya hecho el fraccionamiento.

El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

Durante el próximo período constitucional el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades conforme a las bases siguientes:

a) En cada Estado o Territorio se fijará la extensión máxima de tierra de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida.

b) El excedente de extensión deberá ser fraccionado por el propietario en el plazo que señalen las leyes locales, y las fracciones serán puestas a la venta en las condiciones que aprueben los gobiernos, de acuerdo con las mismas leyes.

c) Si el propietario se negare a hacer el fraccionamiento, se llevará éste a cabo por el Gobierno local, mediante la expropiación.

d) El valor de las fracciones será pagado por anualidades que amorticen capital y réditos, en un plazo no menor de veinte años, durante el cual el adquirente no podrá enajenar aquéllas. El tipo del interés no excederá del cinco por ciento anual.

e) El propietario estará obligado a recibir bonos de una deuda especial para garantizar el pago de la propiedad expresada. Con este objeto, el Congreso de la Unión expedirá una ley, facultando a los Estados para crear su deuda agraria.

f) Los mexicanos que hayan militado en el Ejército Constitucionalista, los hijos y las viudas de éstos y las demás personas que hayan prestado servicios a la causa de la revolución o a la instrucción pública tendrán preferencia para la adquisición de fracciones y derecho a los descuentos que las leyes señalarán.

g) Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno.

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Como hemos indicado con anterioridad, los días 29, 30 y 31 de enero de 1917 se llevó a cabo una reunión maratónica, denominada “sesión permanente”, la cual inició con la discusión del dictamen del artículo 27. Por principio de cuentas, se presentaron a la consideración de la asamblea los siete primeros párrafos, hasta que en el último de esta tanda se tuvo que hacer un receso para que la Comisión llevara a cabo una modificación.

El primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Luis T. Navarro, quien utilizó su tiempo mayoritariamente en relatar anécdotas, para proponer cambiar el inciso primero, que hablaba de la propiedad originaria de la nación, para señalar que ésta podría vender pedazos de terreno con la condición de que pasaran de padres a hijos y que no hubiera acaparadores, “ya que éstos pueden ponerse de acuerdo con el Gobierno para robárselos”.

Continuó Juan de Dios Bojórquez, quien inició su intervención asegurando que ese debate era el más importante del Congreso Constituyente (¡otro más!), ya que la cuestión agraria era el problema capital de la Revolución, de lo contrario, continuaría la guerra; durante la dictadura, aseguró, los grandes propietarios no sólo eran dueños de las tierras, sino también de los hombres, que las tierras crecían noche a noche al antojo de los propietarios, que los grandes latifundios absorbieron no sólo la pequeña propiedad, sino también a los ejidos de los pueblos; que por ello la revolución constitucionalista traía inscrita en su bandera la divisa “Tierra para Todos”. Básicamente apoyaba el dictamen. Luego subió Epigmenio Martínez con una intervención irrelevante, y se dio por concluido el debate del párrafo primero y se reservó su votación para más adelante.

Respecto a los párrafos segundo y —los que el *Diario de los Debates* denomina incisos—,<sup>1224</sup> tercero, cuarto y quinto, no hubo quien solicitara el uso de la palabra, y se reservaron, igual que el anterior, para su votación. Por lo que toca al inciso quinto, el diputado Federico E. Ibarra pidió que cuando el Estado concesione la explotación petrolera o minera, cobre un porcentaje de las utilidades. Rouaix le respondió que ello no debería estar determinado en la ley suprema, sino dejarlo a que el gobierno (decía “la Nación”) lo fije de acuerdo con las circunstancias; Ibarra insistió; Colunga, a nombre de la Comisión, apoyó el criterio de Rouaix, igual Amado Aguirre; Ibarra porfió (por no decir neceó) para pedir que se votara su propuesta, le requirieron que presentara por escrito su moción, y cuando lo hizo fue rechazada.

Se continuó con lo que el mismo *Diario de los Debates* denomina “inciso séptimo”,<sup>1225</sup> para todo caso debió llamarse “párrafo séptimo”, referente a

<sup>1224</sup> Llama la atención esta terminología, ya que en el Proyecto no se utiliza.

<sup>1225</sup> También llama la atención que se hable de un inciso séptimo, ya que no hay uno sexto.

la capacidad de adquirir el dominio de tierras y aguas, integrado por siete incisos. El primero se refería a que sólo los mexicanos tendrían el derecho para adquirir el dominio directo de tierras, aguas y sus accesiones, junto con la llamada “cláusula Calvo”;<sup>1226</sup> aquí fue donde, después de algunas cuestiones intrascendentes, Heriberto Jara, en un largo discurso, apoyó el dictamen en discusión; Terrones Benítez preguntó a la Comisión que por qué había agregado estas palabras: “Por conducto de los agentes o representantes diplomáticos”, lo cual sinceramente no podemos explicar, ya que el citado *Diario de los Debates* no menciona tales palabras al consignar el dictamen en estudio,<sup>1227</sup> por ello la Comisión pidió permiso de retirarlo y se dio un receso hasta las 10:30 p.m. en que presentaron esta nueva redacción de la fracción primera:

Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización, y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubiere adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

José J. Reynoso pidió que sólo se permitiera adquirir esos derechos reales a los mexicanos, ya que los derechos de la nacionalidad son irrenunciables. Macías, por su parte, consideró tal condición como ineficaz, ya que aunque se pusiera tal cláusula, los extranjeros seguirían acudiendo a la protección de sus gobiernos; por ello, consideraba más oportuna la redacción del Proyecto del Primer Jefe (que él era uno de los redactores) que prohibía a las sociedades anónimas adquirir esas propiedades, ya que los extranjeros

<sup>1226</sup> El extranjero que desee adquirir dominio sobre las tierras, aguas y sus accesorios o explotar minas deberá renunciar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores a la protección de su gobierno para cualquier conflicto que surgiese al respecto. *Cfr.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 1987, A-CH, p. 475.

<sup>1227</sup> *Cfr.* *Diario de los Debates del Congreso Constituyente, publicado bajo la dirección del C. Fernando Romero García, oficial mayor de dicho Congreso. Versión taquigráfica revisada por el C. Joaquín Z. Valadez*, México, Cámara de Diputados, 1922, t. II, pp. 774-778 (versión facsimilar realizada por la misma Cámara de Diputados, México, 1989).

podrían comprar sus acciones más adelante; lo que, además, salvaría la burla que las asociaciones religiosas estaban haciendo de las Leyes de Reforma, utilizando el subterfugio de tales sociedades, como lo había señalado Pastor Rouaix. Múgica le respondió que ello se había incluido en la fracción IV, así como respondió al diputado Reynoso.

Más adelante Macías propuso esta redacción: “Los extranjeros no podrán adquirir bienes raíces en el país sin estar naturalizados o haber manifestado su deseo de naturalizarse”; la Comisión, por voz de Colunga, respondió que ello representaría cerrar la inversión extranjera, por lo cual no validaban tal propuesta. Lizardi no estuvo de acuerdo, ya que dijo que el objeto de los convenios es algo que está en el comercio, y la producción nacional no está en el comercio, y por lo tanto los gobiernos extranjeros los podrían declarar nulos, con aprobación del Tribunal Internacional de La Haya, por lo que se pronunció por la propuesta de Macías. Finalmente, el propio don José Natividad se avino a la propuesta de la Comisión, por lo cual se dio por concluido el debate de la misma y se reservó a su votación.

Se continuó con la fracción II. Hilario Medina señaló que la parte final que decía “Los templos quedarán sujetos a las leyes comunes” podría dar lugar a eludir el cumplimiento de todo el inciso, por lo cual pidió que no se hiciera la diferencia en cuanto al origen del bien; Múgica señaló que ello llevaba la intención de diferenciar los lugares de culto de público los sitios privados de culto religioso, pero que no tenía inconveniente en hacer lo que proponía Medina. Samuel de los Santos pidió que no se erigieran nuevos templos.

Se presentó la fracción segunda, modificando la parte final, para decir: “Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación”. Lizardi señaló que a través de títulos al portador se podría esquivar lo dispuesto en ese precepto, por lo cual solicitó que en la prohibición entraran también los bienes muebles; Agustín Garza González lo apoyó; Múgica contestó que ello correspondería a la fracción en que se hablaba de las sociedades anónimas; Lizardi reviró, apuntando que él se refería a los bienes muebles en general, cuya propiedad se debería limitar también a las corporaciones religiosas; Froilán Manjarrez apoyó a Lizardi; Medina no lo vio viable por el tema de las acciones adquiridas por interpósita persona, y pidió que Lizardi concretara su propuesta con un medio práctico para limitar la riqueza mueble del clero; Lizardi le contestó con algunas ideas sueltas; Medina señaló que bastaba agregar “bienes raíces o bienes inmuebles”. José Álvarez anotó una contradicción: si se había negado personalidad jurídica a la Iglesia en el artículo 129 (luego 130), ahora parecería, por la redacción, que se le reconocía. En vista a todo lo anterior,

Música pidió permiso para retirar la fracción en debate para presentar una nueva formulación.

Al poco tiempo, la Comisión, por boca de su presidente, general Música, presentó la siguiente redacción:

II. Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieran actualmente, por sí o por interpósita persona, entraran al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el Gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casas curales, seminarios o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la nación.

No habiendo quien hiciera uso de la palabra, igualmente se reservó para su votación, y se pasó a la fracción III, referente a las instituciones de beneficencia. Hilario Medina pidió que se quitara el plazo de diez años o que se propusiera otro sistema para evitar que se burle la ley. Macías respondió, señalando que esa disposición tendía a evitar las acciones del clero católico, en fraude de la ley, a través de testaferros, para seguir disfrutando de bienes que no deberían poseer. Machorro y Narváez pidió que se le explicara lo que se debería entender por “ministros de culto y sus asimilados”. Nadie le respondió y se dio por cerrado el debate, reservándose para su votación.

Se continuó con la fracción IV, que prohibía a las sociedades mercantiles con títulos al portador el administrar, poseer o adquirir fincas rústicas. Rafael Cañete hizo una petición, cuyo sentido no acabamos de entender: “que se cambiara la palabra títulos al portador” por las mismas razones aducidas en la discusión de la fracción anterior por Macías. Música pidió tiempo para reflexionarlo, transcurrido el cual, para evitar malos entendidos, propuso esta redacción: “Las sociedades comerciales, por acciones, no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas...” podrían adquirir terrenos para los establecimientos o servicios de los objetos indicados. Pastana señaló que la Comisión no había entendido, que sólo se trataba de las

sociedades anónimas. Colunga le respondió señalando que había otro tipo de sociedades, como las en comandita, que también pueden emitir títulos al portador, por lo cual se referían a cualquier sociedad comercial por acciones. Se consideró suficientemente discutido y se reservó para su votación.

La fracción V trataba de los bancos que solamente podían tener bienes raíces necesarios para su objeto directo o capitales impuestos sobre propiedades rústicas y urbanas. Después de varias interesantes intervenciones, en dos momentos distintos, quedó el mismo texto propuesto y se reservó su votación.

Por su parte, la fracción VI se refería a la propiedad comunal, restituida conforme a la Ley Agraria del 6 de enero de 1915. Macías pidió, algo muy sensato, que no se refiriera únicamente a las tierras ya restituidas, sino además a las que en el futuro se restituyeran. Después de algunos intercambios más o menos intrascendentes, se dio por suficientemente discutida esa fracción y se reservó su votación.

La fracción VII hacía alusión a las corporaciones civiles (no mercantiles) que se les aplicaba el mismo principio; es decir, que solamente podían tener la propiedad de los edificios destinados directa e inmediatamente a su objeto social. Asimismo, se señalaba que los estados, el Distrito Federal, los territorios y los municipios podrían tener los bienes necesarios para los servicios públicos que prestaran. Nadie hizo uso de la palabra y se reservó su votación. Con ello se terminó la parte dedicada a la adquisición de la propiedad.

Siguió el párrafo dedicado a la expropiación. Recordemos que el párrafo segundo del mismo artículo 27 decía: “La propiedad privada no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. En esta oportunidad se agregó que la indemnización se haría con base en el valor fiscal, solamente pudiéndose añadir el valor de las mejoras hechas después de fijado tal valor fiscal, sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Tampoco hubo quien hiciera uso de la palabra y se reservó su votación.

A partir de este punto entraremos propiamente en uno de los temas fundamentales de la carta magna de 1917 y de toda la Revolución mexicana: la *reforma agraria*. Para entender el primer párrafo puede resultar de utilidad lo que explicó Hilario Medina: en virtud del decreto de desamortización del 25 de junio de 1856 (Ley Lerdo) se abolió la propiedad comunal, se ordenó su división y reparto entre los comuneros, en algunos casos así se hizo; en otros no. En el primer supuesto se trataba de legítima propiedad; el problema se suscitó en el segundo supuesto, ya que los pueblos que no procedieron al reparto fueron despojados de sus tierras, ya por presión de los colindan-

tes, ya por acción de las compañías deslindadoras, pues en muchos casos las comunidades indígenas carecían de títulos de propiedad de sus tierras comunales, desde la época colonial, o estos títulos se habían perdido;<sup>1228</sup> en virtud de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 se había dispuesto la restitución de dichos inmuebles. En el texto propuesto se constitucionalizaba dicha Ley Agraria.

Cuando no procediera la restitución, se acudiría a la dotación, para lo cual no se podían utilizar los fondos resultados de la repartición y titulación hecha conforme a la legislación desamortizadora de 1856 o las poseídas por más de diez años a nombre propio, a título de dominio, cuando la superficie no excediera de cincuenta hectáreas; es decir, la pequeña propiedad.

Lo más destacable del debate de este párrafo fue la apasionada defensa del orden jurídico establecido hecha por el diputado Hilario Medina, así como el famoso exhorto del secretario: “La Presidencia suplica a los ciudadanos diputados se sirvan permanecer despiertos”. Se consideró suficientemente discutido el párrafo y se reservó para su votación junto con el resto del artículo.

El siguiente párrafo trataba lo correspondiente a las acciones estatales para cumplir con lo mandado en este precepto, lo que se resolvería por la vía judicial, aunque se autorizaba a las autoridades administrativas a proceder de inmediato con la ocupación, administración remate o venta de las tierras y aguas y todos sus accesorios de manera provisional hasta que se dictara sentencia. Tampoco en este párrafo hubo discusión y se reservó su votación.

Finalmente, venía el procedimiento para el fraccionamiento de los latifundios a través de siete incisos, en los que se incluía la figura del patrimonio familiar. El inciso f), referente a los privilegios agrarios para los miembros del ejército constitucionalista, sus familias y otros, se pasó como artículo transitorio.

En la madrugada (3:30 a.m.) del 30 de enero de 1917 se votaron todas las partes del artículo 27 constitucional, habiéndose aprobado por unanimidad de 150 votos.

<sup>1228</sup> Su fundamento legal lo encontramos en la Ley de Terrenos Baldíos, del 23 de julio de 1863, que fue sustituida por la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos, del 26 de marzo de 1894 con su correspondiente Reglamento para los Procedimientos Administrativos en Materia de Terrenos Baldíos y Nacionales, Excedencia y Demasías, del 5 de julio de 1894. Normas que se complementaban con la Ley sobre Deslinde y Colonización de Terrenos Baldíos, del 15 de diciembre de 1883, su Reglamento del 15 de julio de 1889, y con la Ley sobre Cesión Gratuita de Terrenos Baldíos y Nacionales, del 27 de noviembre de 1896 y su Reglamento, del 6 de septiembre de 1897.



B) Por lo que se refiere a los monopolios, recordemos que la Constitución de 1857 disponía la prohibición de monopolios, estancos<sup>1229</sup> y exclusiones a título de protección de industria, exceptuándose la acuñación de moneda, correos y patentes de invención o mejora, por tiempo determinado estas últimas. En el Proyecto de Carranza se ampliaba y precisaba el alcance de esta garantía económica en este tenor:

En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, y a los privilegios que por determinado tiempo se concederán a los autores y artistas para la reproducción de sus obras, y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora, para el uso exclusivo de sus inventos.

En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario, con el objeto de obtener el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios al público; todo acuerdo o combinación de cualquiera manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de determinada clase social.

La Comisión de Constitución, en su dictamen correspondiente, presentado en la trigésimo novena sesión del viernes 12 de enero por la tarde, como señalamos antes, tomó en consideración tres iniciativas de diversos constituyentes, en relación con este numeral, particularmente una del diputado constituyente y secretario de Hacienda de Carranza, Rafael Nieto, relativa a un banco central único de emisión de billetes, que fue aceptada por las razones ahí expresadas; otra de Fernando Ramos, que proponía que todo el personal de dicho banco único de emisión fueran mexicanos de [sic] nacimiento, lo cual se consideró que no era materia de inclusión en la ley suprema, sino en legislación secundaria; y la que presentó la diputación yucateca, en el sentido de no considerar como monopolios a las asociaciones de productores que en defensa de sus intereses o del interés general vendan

<sup>1229</sup> Eran los negocios cuya explotación se reservaba en exclusiva al Estado en la época colonial, por razones económicas o de seguridad pública.

directamente a los mercados extranjeros los productos que sean la principal fuente de riqueza de una región, bajo la vigilancia y amparo del gobierno federal o de los estados, previa autorización legislativa, motivada evidentemente por la Comisión Reguladora del Mercado del Henequén, lo cual fue aceptado por la Comisión, generando un párrafo tercero del artículo 28 constitucional. Aunque se dijo que se discutiría en la sesión del día 15, en realidad se empezó a debatir hasta el 16, habiéndose suspendido a las 20:20 horas por falta de quórum, habiéndose concluido y votado al día siguiente, como apuntamos antes.

En la sesión del 15, el primero en hacer uso de la palabra fue el diputado Jorge von Versen, quien señaló que con esa redacción se atacaban los derechos de los obreros, ya que se podía vulnerar el derecho de huelga con el pretexto de evitar una concentración o acaparamiento de algún producto, evitando la libre concurrencia de productos o servicios al público; por ello, después de una larga discusión, la Comisión propuso agregar un párrafo que dijera: “No constituyen monopolio las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses”. Por supuesto, en el largo debate se tocaron otros puntos del artículo en estudio, sin que hayan trascendido al texto acordado. Finalmente, así fue como se aprobó por 120 votos a favor y 52 en contra. Como en otros casos, la Comisión de Estilo cambió la redacción, y en el texto oficial apareció este precepto redactado de otra manera.

## V. LA CUESTIÓN RELIGIOSA

En los más de doscientos años de historia constitucional de nuestro país, hay un tema permanentemente presente, que incluso ha sido causa de por lo menos tres guerras intestinas, y que aún hoy día no ha sido resuelto, y según parece todavía falta mucho para resolverse satisfactoriamente —quizá sea más un problema psicológico que jurídico—, de lo que conocemos genéricamente como “la cuestión religiosa”, aunque en estricto sentido son dos temas, que a pesar de ser diferentes están profundamente relacionados: la libertad para profesar una religión y las relaciones del Estado con las instituciones religiosas.

En el capítulo décimo octavo de este libro nos referimos de manera más o menos amplia a tales controversias entre 1855 y 1910; ahora, lógicamente, nos corresponde abordar el tema en el Constituyente de 1916-1917. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 se reguló principalmente esta temática en cinco artículos: 3º, 5º, 24, 27 y 130. Habiendo analizado someramente en páginas anteriores del presente capítulo tres de ellos, ahora nos corresponde revisar el 24 y el 130.

Además, aunque no de manera terminante, la fracción III del artículo 37 constitucional, algo tenía que ver al respecto, ya que en ella se señalaba como causa para perder la ciudadanía: “Por comprometerse en cualquier forma ante ministros de algún culto o ante cualquier otra persona, a no observar la presente Constitución o las leyes que de ella emanen”; en lo cual ahora no queremos profundizar, ya que será materia del siguiente capítulo; solamente queremos mencionar que en reforma constitucional del 18 de enero de 1934 se suprimió.

A) Recordemos cómo en el Constituyente de 1856-1857 no se resolvió el espinoso tema de la libertad de cultos. Tuvo que venir una guerra civil y los decretos del presidente Juárez, las llamadas *Leyes de Reforma*, particularmente el Decreto del 4 de diciembre de 1860 y su posterior constitucionalización por la Ley de 25 de septiembre de 1873.

En el Proyecto Carranza se contemplaba el artículo 24 en estos términos: “Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley”. En el dictamen de la Comisión de Constitución, fechado el 3 de enero de 1917, leído al día siguiente, fundado en razones históricas, adoptaba esa redacción y agregaba un segundo párrafo: “Todo acto religioso de culto público, deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad”.

Con las mismas fechas, el diputado yucateco Enrique Recio presentó un voto particular sobre el mismo tema, en el que afirmaba: “estamos obligados a evitar y corregir todo aquello que pudiera contribuir a la inmoralidad y corrupción del pueblo mexicano, librándolo al mismo tiempo de las garras del fraile taimado, que se adueña de las conciencias para desarrollar su inicua labor de prostitución”.

Y más adelante “Se hace necesario, forzoso, tomar medidas para garantizar la libertad de conciencia, para mantener firme el lazo de la familia, y, lo que es más capital, para mantener incólume el prestigio, el decoro de nuestras instituciones republicanas”.

Por lo cual propuso agregar dos fracciones al texto antes postulado:

- I. Se prohíbe al sacerdote de cualquier culto, impartir la confesión auricular;
- II. El ejercicio del sacerdocio se limitará a los ciudadanos mexicanos por nacimiento, los cuales deben ser casados civilmente, si son menores de cincuenta años de edad.

Pues consideraba que la confesión es un acto que ata fuertemente las conciencias y pone la vida privada de las familias bajo la inmediata fiscalización del sacerdote; además, afirmó: “persistir cándidamente en que los sacerdotes vivan en castidad perpetua, es sencillamente una irrisión, toda vez que los sacerdotes violan constantemente estas leyes, llevando, en consecuencia, la ignominia y la desolación a los hogares”, y continuó: “Esto debe evitarse, y la manera más cuerda de hacerlo, es ordenando que los sacerdotes contraigan matrimonio civil... dará al sacerdote cierto grado de respetabilidad”.

Este artículo se discutió hasta la sexagésima quinta sesión ordinaria en la noche del sábado 27 de enero, y aunque el diputado Palavicini propuso que se hiciera juntamente con el artículo 129, que pasó como 130, el pleno resolvió que fuera de manera sucesiva.

El primero en tomar la palabra fue el paisano de Recio, Miguel Alonzo Romero, a quien conocimos en la discusión del artículo tercero, pero en esta ocasión para apoyar la idea de prohibir la confesión auricular y ordenar el matrimonio civil de los sacerdotes. Comenzó diciendo: “Se ha dicho en esta tribuna que mientras no se resuelva el problema agrario y el problema obrero, no se habrá hecho labor revolucionaria, y yo agregó que en tanto que se resuelve satisfactoriamente el problema religioso, mucho menos se habrá hecho labor revolucionaria”.

Siguió Fernando Lizardi, con una intervención verdaderamente de antología; comenzó señalando una objeción de forma a la propuesta de Recio. Considerando que ese punto debería estar contenido en el artículo 129, ya que se trata de una cuestión de disciplina de culto, no una garantía individual. Luego entró al fondo, considerando a la confesión auricular como un acto inmoral, aceptando que para los creyentes no lo era (él se manifestó no creyente); sin embargo ni en la Constitución ni en ninguna ley se pueden contener prohibiciones a actos inmorales:

Sería absolutamente difícil prohibirle a alguna persona que le contara a otra lo que había hecho y le pidiera consejo. Es evidente que de la confesión auricular se ha hecho un abuso, pero a ese abuso no le corresponde a la ley evitarlo, supuesto que la ley no puede estar autorizada para averiguar cuándo es útil y cuándo es un abuso; por otra parte, señores, es muy difícil que, en un momento dado, pudiera llevarse a cabo esa prohibición.

Y continuó:

La confesión auricular, como sistema, tiene dos inconvenientes gravísimos: por una parte, coloca a toda una familia bajo la autoridad de un extraño; por

otra parte, puede llegar a producir un adulterio material. ... El mal no está en que los sacerdotes quieran confesar: el mal está en el jefe de familia que permite la confesión. ...

Por lo que se refiere al ejercicio del sacerdocio por sacerdotes castos, creo que en efecto sería una medida moralizadora, pero sería contraria a la misma libertad individual. En primer lugar, haríamos de un grupo de individuos un grupo de esclavos, obligándolos a casarse a fuerza, y en segundo lugar esto produciría un efecto contrario... Una de las más hermosas conquistas de la revolución ha sido la Ley del Divorcio. Pues bien: los sacerdotes, suponiendo que se les obliga a casarse, siguiendo así la imposición de la ley, aceptarían ser mártires del matrimonio; y seguramente no faltaría alguna hija de María, o hija de cualquier cosa (risas), y le diría: “vamos a hacer una obra de caridad verdaderamente interesante en pro de la religión si te casas conmigo”, y no faltaría, repito, esa hija de María, que por hacer una obra de caridad al padrecito se decidiera a casarse con él. Se casaba, y el padrecito le decía entonces: “hija mía: este matrimonio no es válido a los ojos de la ley, de suerte que haces de cuenta que no somos casados”; y en el momento que se le ocurriera le diría: “ya no es necesario que seamos casados, vamos a divorciarnos”; se divorciaría y se encontraría otra hija de María más guapa, y repetiría la operación tres, cuatro o cinco veces y sencillamente señores, ¿qué habríamos conseguido con eso? Lo único que habríamos conseguido era convertirnos en proveedores de carne fresca para los señores curas (aplausos, risas).

Y con un poco más (no mucho) de seriedad:

El sistema que hemos aceptado es el sistema de separación completa de la Iglesia y del Estado; más aún hemos dicho: el Estado no le reconoce personalidad a la Iglesia; pues es una verdadera incongruencia que, no reconociendo personalidad, nos pongamos a establecer determinadas clases de obligaciones; esto sería tanto como dejar de ser nosotros Congreso Constituyente y convertirnos en una clase de concilio ecuménico bajo la presidencia del ciudadano diputado Recio (risas). Si tal cosa hiciéramos, hagamos algo más práctico: propongamos una religión nacional, no aceptemos más religión que la de la lógica; busquemos una muchacha bonita y decláremosla la diosa Razón y pongamos de gran sacerdote al ciudadano Recio y de primer monaguillo al ciudadano Alonzo Romero, y haremos las cosas más completas.

Para concluir con su propuesta de manera un poco más formal:

Prácticamente, la confesión auricular no se puede prohibir, porque de los quince millones de habitantes que tiene la República, más de catorce millones son católicos, que insistirían en confesarse, y se necesitarían catorce millones de agentes policiacos para que estuvieran tras de esos catorce millones

de católicos. Por lo que se refiere al ejercicio del sacerdocio por sacerdotes castos, la verdad es que ninguno de nosotros tendrá necesidad de buscarles novias a los señores curas (aplausos).

Siguió Terrones Benítez, con una alocución sin mucho sentido en lo que se estaba discutiendo, señalando: “nosotros debemos asentar aquí, de una manera definida, que las religiones son las más grandes y sublimes mentiras”; y pidió que se aceptara el voto particular de Recio. Continuó Hilario Medina, quien, como era su costumbre, de forma culterana abordó el tema; criticó a los que se oponían al dictamen, apuntando:

Tal parece que ellos mismos quieren sacar del fondo de su espíritu un viejo prejuicio y combatir ellos mismos haciéndose la ilusión de que lo han combatido de verdad, para demostrar o dar la *posse* de exhibirse como los radicales, como los incrédulos. Esto, señores, en mi humilde concepto, es *posse*.

Pero el fondo de su argumentación era:

Si es el artículo 24 una de las más altas conquistas del espíritu humano, de las sociedades modernistas, si es la libertad de conciencia lo único que puede honrarnos y puede explicar nuestra vida actual, nuestra vida moderna... si es la libertad de conciencia el principio que más sangre ha necesitado, porque es de los principios fecundos que se ha regado con sangre, señores, cualquier ataque contra ese principio, sea que se trate de la confesión auricular, sea de que se trate del matrimonio, sea de cualquier otra forma que ataque un dogma, es obrar contra la libertad de conciencia, y yo protesto solemnemente contra todo ataque a la libertad de conciencia (aplausos).

Por último, subió de nueva cuenta Enrique Recio para insistir en su voto particular; hecho lo cual se votó el dictamen y se aprobó por 93 votos contra 63. Se continuó con el artículo 129.

B) Era la medianoche del sábado 27 de enero cuando se empezó a discutir el dictamen del artículo 129 constitucional, que como hemos señalado, pasó como 130 —ya que la aparición del 123 hizo que se corriera la numeración— el relativo a la cuestión eclesiástica.

Como en otros casos, la Comisión de Constitución, en este caso la Segunda Comisión, fue mucho más lejos que el Proyecto del Primer Jefe. En efecto, el artículo 129 de la propuesta carrancista decía:

Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes.

El Estado y la Iglesia son independientes entre sí.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión alguna.

El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de la exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Básicamente terminaba de recoger los postulados liberales contenidos tanto en la Constitución de 1857 como en las llamadas Leyes de Reforma, no incluidos en los artículos 3º, 5º, 24 y 27; sin embargo, como decíamos antes, la Comisión profundizó más en el tema. En efecto, en el dictamen fechado el 20 de enero y leído en el pleno el día 26 del mismo mes, se decía:

La Comisión ha creído que el estado actual de la sociedad mexicana y la necesidad de defensa de ésta contra la intervención de las agrupaciones religiosas en el régimen político, que en los últimos tiempos llegó a constituir un verdadero peligro de ahogar las instituciones liberales, y consideraciones de orden práctico para hacer efectiva esta defensa y hacer que el régimen político-religioso corresponda al estado antes mencionado de la sociedad mexicana, impone la obligación de ampliar el punto de vista de las leyes en esta materia, y si el caso se presenta aun de desviarse, en ciertas medidas, de los principios en las leyes de Reforma, las cuales, estableciendo la independencia entre la Iglesia y el Estado dejaron a las agrupaciones religiosas en una completa libertad para acumular elementos de combate que a su debido tiempo hicieron valer contra las mismas instituciones a cuyo amparo habían medrado.

Una nueva corriente de ideas trae ahora el artículo 129, tendiendo no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como hicieron las Leyes de Reforma... sino a establecer marcadamente la supremacía del Poder civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública. Por tal motivo desaparece de nuestras leyes el principio de que el Estado y la Iglesia son independientes entre sí, porque esto fue reconocer por las Leyes de Reforma, la personalidad de la Iglesia, lo cual no tiene razón de ser, y se le sustituye por la simple negativa de personalidad a las agrupaciones religiosas, con el fin de que, ante el Estado, no tengan carácter colectivo. La ley respeta la creencia en el individuo y las prácticas que esa creencia impone también en el individuo; pero la colectividad, como persona moral, desaparece de nuestro régimen legal...

Es una teoría reconocida por los juristas que la personalidad moral de las agrupaciones... es una ficción legal, y que, como tal dispone de ella a

su arbitrio. ... Consecuencia del referido principio es que los ministros de los cultos son considerados no como miembros de un Clero o iglesia, sino como particulares que prestan a los adictos a la religión respectiva ciertos servicios. De ahí el pleno derecho del Poder público para legislar con relación a estos ministros, que reúnen en sí dos caracteres: por una parte, el mencionado de prestar servicios a los adictos a una religión y, por la otra, un poder moral tan grande, que el Estado necesita velar de continuo para que no lleguen a constituir un peligro para el mismo.

Se ha procurado suprimir de un modo absoluto el ejercicio del ministerio de un culto con todos los actos de la vida política de la nación, a fin de que los referidos ministros no puedan hacer del poder moral de la creencia el apoyo de una tendencia política.

A esto obedecen las prohibiciones y restricciones sobre manifestación de ideas, voto y demás, así como también la referente a las publicaciones periódicas religiosas o simplemente de tendencias marcadas en favor de determinada creencia religiosa, y la relativa a la formación de partidos políticos con denominaciones religiosas.

Concluyó el dictamen describiendo los demás puntos propuestos y el proyecto de artículo:

Artículo 129. Corresponde a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo cualquiera religión.

El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de los funcionarios y Autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyen.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto se necesita ser mexicano por nacimiento.



Los ministros de los cultos nunca podrán, en una reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del Gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable ante la autoridad del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo, y de los objetos pertenecientes al culto.

Debe darse aviso, por ahora por el encargado de cada templo y diez vecinos más, a la autoridad municipal, de quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, el entrante y diez vecinos. La autoridad municipal, bajo la pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registros de los templos y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo a cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles.

Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referido será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país o de particulares que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas, cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

No podrá heredar, por sí ni por interpósita persona, ni recibir por ningún título, un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

En cuanto a los bienes muebles o inmuebles del Clero o de asociaciones religiosas, se registrarán, para adquisición por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.

Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.

Como apuntamos antes, la segunda parte de la sexagésima quinta sesión ordinaria llevada a cabo en la noche del sábado 27 de enero, en que se debatió tal dictamen, aunque ya para ese momento, pasada la medianoche, correspondía al domingo 28.

El primero en hacer uso de la palabra, supuestamente en contra del dictamen, fue el diputado tlaxcalteca Modesto González Galindo, quien aprovechó su tiempo para hacer una crítica deshilvanada a la religión, a la Iglesia y al clero católico, para volver a la discusión del artículo 24 y el voto particular de Enrique Recio, que momentos antes se había resuelto.

Siguió Pastrana Jaimes, para fundamentar su propuesta de establecer en la Constitución la disolubilidad del matrimonio y la prohibición de dar el uso —en cualquiera de sus modalidades— de los templos que se habían destinado o en lo futuro se destinaran al culto religioso, a los sacerdotes católicos (ministros de cualquier culto religioso o secta que reconozcan autoridad, jurisdicción o dependencia de alguna soberanía o poder extranjero).

Posteriormente tomó la tribuna el diputado michoacano José Álvarez, quien sin rebozo dijo: “Yo vengo de la raza de Cuautémoc [sic], de la raza dolorosa... que se ve explotada por la mano blanca y rechoncha del cura católico que lo ha convertido en carne de expiación y de miseria...”, y antes había dicho: “Yo reclamo vuestro recuerdo luchando por extirpar ese mal, esa gangrena social que se llama clericalismo”, y continuó en ese mismo jaez para concluir: “Demos una ley que garantice que nuestro pueblo no será tan explotado, ya que tenemos que tolerar todavía que haya esos explotadores en nuestra patria. (Aplausos)”.

Continuó Palavicini, con una muy larga y tormentosa intervención, como las que acostumbraba, para decir dos cosas, aparte de echarle la culpa de los problemas religiosos del país a los vecinos del norte (!), que no importaba que los ministros de los cultos fueran mexicanos, sino que los encargados de los templos lo fueran y que no se limitara el número de sacerdotes por entidad federativa. Subió a la tribuna Múgica, quien nuevamente hizo profesión de fe anticlerical y la aderezó con la lectura de algunos documentos, en donde quedaban mal parados algunos clérigos católicos, y concluyó pidiendo que ya que no se había podido incluir en el artículo 24 la prohibición de la confesión sacramental, en el numeral 129 se daba la oportunidad de hacerlo, como él lo propuso. Después de resolver algunas pequeñas cues-

tionen, siendo las 2:15 a.m. del domingo 28 de enero, comprobando que se había roto el quórum, se levantó la sesión y se citó a la 66° sesión del lunes 29 por la tarde, en que no se trató del artículo 129, sino que se dejó a la llamada sesión permanente de los días 29, 30 y 31 de enero. Pero ¡oh sorpresa! Nunca se votó el citado precepto; sin embargo, pasó al texto definitivo.

Para cerrar el análisis de lo que sería el artículo 130 constitucional, consideramos interesante reproducir las palabras del distinguido constitucionalista mexicano Miguel Lanz Duret<sup>1230</sup> al respecto:

En consecuencia, si en varios incisos del artículo 130, fruto de la pasión y del sectarismo y redactados como armas de combate a favor del Estado, se afectan las prácticas de culto o se restringe el ejercicio de ritos y ceremonias íntimamente vinculados con el dogma, que son la manifestación externa del mismo y los medios que tiene el creyente para comunicarse con Dios, es indudable que las garantías del artículo 24 serán nugatorias, porque la esencia de la libertad religiosa no es solamente la facultad no estorbada de creer en lo que se quiera o de no creer, sino que más bien consiste en el derecho de practicar sin obstáculo los ritos de la religión que se tiene.

C) En síntesis, nos gustaría presentar en forma esquemática todos los preceptos relacionados con las cuestiones religiosa y eclesiástica:

1. Educación laica, tanto en escuelas públicas como privadas. En 1934, como resultado del ascenso al poder del régimen socialista encabezado por el general Lázaro Cárdenas, se modificó el artículo 3o. constitucional en su concepción de educación laica generalizada a favor de la “educación socialista”. En dicho texto se apuntaba: “La educación que imparta el Estado será socialista, y además de excluir toda doctrina religiosa, combatirá el fanatismo y los prejuicios, para lo cual la escuela organizará sus enseñanzas y actividades en forma que permita crear en la juventud un concepto racional y exacto del universo y de la vida social [y más adelante decía]: Podrán concederse autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación... de acuerdo, en todo caso, con las siguientes normas... deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial”. En 1946 se volvió al principio de la educación laica exclusivamente, abandonando el de la educación socialista.

<sup>1230</sup> Cfr. “El Estado y la Iglesia. Intervención de los poderes federales en materia de culto religioso”, *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917* antes citado; tomado de su libro *Derecho constitucional mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen*, 2a. ed., México, 1933.

2. Prohibición a las corporaciones religiosas y a los ministros de culto de establecer o dirigir escuelas primarias.
3. Prohibición de realizar votos religiosos y de establecer órdenes monásticas.
4. El culto público sólo se podía celebrar dentro de los templos, los cuales estarían siempre bajo la vigilancia de la autoridad.
5. Prohibición a las asociaciones religiosas, llamadas Iglesias, para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, y los que tuvieran pasaron al dominio de la nación. Así pues, los templos serían propiedad de la nación.
6. Prohibición a los ministros de culto o corporaciones religiosas de patrocinar, dirigir o administrar instituciones que tuvieran por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito.
7. Desconocimiento del juramento como forma vinculadora con efectos legales.
8. Desconocimiento de la personalidad jurídica de las agrupaciones religiosas denominadas Iglesias.
9. Consideración de los ministros de culto como profesionales sujetos a la legislación correspondiente.
10. Las legislaturas de las entidades federativas fueron facultadas para determinar el número máximo de ministros de culto en cada entidad federativa (algunas sólo permitieron uno por estado, otra exigió que fueran casados, e incluso alguna prohibió la existencia de pilas de agua bendita en los templos [sic]).
11. El ejercicio del ministerio de culto se reservó a los mexicanos por nacimiento.
12. Prohibición a los ministros de culto de hacer críticas a las leyes, a las autoridades y al gobierno.
13. Exclusión del voto activo y pasivo en procesos electorales a los ministros de culto.
14. Prohibición a los ministros de culto para asociarse con fines políticos.
15. Prohibición de revalidar o dar reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en establecimientos dedicados a la formación de ministros de culto.
16. Prohibición a las publicaciones periódicas confesionales para comentar asuntos políticos, informar sobre actos de las autoridades o sobre el funcionamiento de las instituciones públicas.

17. Prohibición de que las asociaciones políticas —partidos— tuvieran alguna denominación que las relacione con alguna confesión religiosa.
18. Prohibición de celebrar reuniones políticas en los templos.
19. Prohibición a los ministros de culto para heredar por testamento, salvo de sus parientes dentro del cuarto grado.
20. Como causa de pérdida de la ciudadanía, el artículo 34, fracción III, de la ley suprema, señalaba: el comprometerse en cualquier forma ante ministros de algún culto o ante cualquier otra persona, a no observar la Constitución o las leyes que de ella emanen. En reforma constitucional del 18 de enero de 1934 se reestructuró completamente este artículo, y en la nueva redacción ya no se contenía esta disposición.

Evidentemente, el Congreso Constituyente de 1916-1917 no resolvió la cuestión religiosa en nuestra patria, sino que la complicó más, al aprobar una serie de disposiciones jurídicas inicuas que vinieron a agravar profundamente las creencias religiosas de la mayoría absoluta del pueblo mexicano; dichas disposiciones estaban destinadas a una de dos realidades: o no se cumplían, con el correspondiente deterioro del Estado de derecho, o se cumplían, y se provocaba un alzamiento armado, y ambas se dieron, pues por un lado cuando el presidente Plutarco Elías Calles se empeñó en aplicarlas provocó dicho levantamiento armado, la llamada Guerra Cristera, y salvo algunos otros dolorosos episodios, después de los “Arreglos” del presidente Emilio Portes Gil con la jerarquía católica en 1929<sup>1231</sup> la política fue no aplicar tales preceptos; vivimos muchos años en la simulación, con el correspondiente deterioro del Estado de derecho, hasta 1992, en que se modificó tal situación anómala.

## VI. LA CUESTIÓN LABORAL

Independientemente de todos los antecedentes doctrinales e ideológicos, de los cuales hemos hablado en otro lugar de este mismo trabajo, nos corresponde ahora ver el surgimiento del derecho del trabajo que pretendía resolver la cuestión laboral en nuestra patria.

<sup>1231</sup> Cfr. el libro que coordinamos con Oscar Cruz Barney, *Los arreglos del presidente Portes Gil con la jerarquía católica y el fin de la guerra cristera. Aspectos jurídicos e históricos*, México, UNAM, 2015.

En primer lugar, debemos recordar cómo en el Decreto del 29 de enero de 1915, Venustiano Carranza adicionó la Constitución federal, en su artículo 72, referente a las facultades del Congreso de la Unión, al añadir en la fracción X la materia del trabajo. Congruente con ello, en su Proyecto de Constitución presentado ante el Congreso Constituyente el 1 de diciembre de 1916, en su artículo 73, referente a las facultades del Congreso de la Unión, en la fracción X, reiteraba que el Legislativo Federal tenía esa atribución, únicamente.

Por contra, en Decreto del 1 de agosto de 1916, dispuso:

Artículo primero. Se castigará con la pena de muerte, además de a los trastornadores del orden público que señala la ley de 25 de enero de 1862:

Primero. A los que inciten a la suspensión del trabajo en las fábricas o empresas destinadas a prestar servicios públicos o la propaguen; a los que presidan las reuniones en que se proponga, discuta o apruebe; a los que la defiendan y sostengan; a los que la aprueben o suscriban; a los que asistan a dichas reuniones o no se separen de ellas tan pronto como sepan su objeto, y a los que procuren hacerla efectiva una vez que se hubiera declarado.

Segundo. A los que con motivo de la suspensión de trabajo en las fábricas o empresas mencionadas o en cualquiera otra, y aprovechando los trastornos que ocasiona, para agravarla o imponerla destruyan o deterioraren los efectos de la propiedad de las empresas a que pertenezcan los operarios interesados en la suspensión o de otras cuyos operarios se quiera comprender en ella; y a los que con el mismo objeto provoquen alborotos públicos o contra particulares, o hagan fuerza en la persona o bienes de cualquier ciudadano, o que se apoderen, destruyan o deterioren bienes públicos o de propiedad particular.

Tercero. A los que con amenazas o por la fuerza impidan que otras personas ejecuten los servicios que prestaban los operarios en las empresas contra las que se haya declarado la suspensión del trabajo.

Artículo 2°. Los delitos de que habla esta Ley serán de la competencia de la misma autoridad militar que corresponde conocer de los que define y castiga la Ley de 25 de enero de 1862, y se perseguirán, y averiguarán, y castigarán en los términos y con los procedimientos que señala el decreto número 14, de 12 de diciembre de 1913.

Por lo tanto, mando se imprima, publique y circula para su debido cumplimiento y efectos consiguientes.

No obstante ello, en el dictamen del artículo 5° —que como sabemos se refiere a la libertad de trabajo— de la primera comisión, suscrito el 12 de diciembre, se dijo:

Juzgamos, asimismo, que la libertad de trabajo debe tener un límite marcado por el derecho de las generaciones futuras. Si se permitiera al hombre agotarse en el trabajo, seguramente que su prole resultaría endeble y quizá degenerada y vendría a constituir una carga para la comunidad. Por esta observación proponemos se limiten las horas de trabajo y se establezca un día de descanso forzoso en la semana, sin que sea precisamente el domingo. Por una razón análoga creemos que debe prohibirse a los niños y a las mujeres el trabajo nocturno en las fábricas.

Ha tomado la Comisión estas últimas ideas, de la iniciativa presentada por los diputados Aguilar, Jara y Góngora. Estos ciudadanos proponen también que se establezca la igualdad de salario en igualdad de trabajo; el derecho de indemnizaciones por accidentes del trabajo y por enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de Conciliación y Arbitraje. La Comisión no desecha estos puntos de la citada iniciativa; pero no cree que quepan en la sección de las garantías individuales; así es que aplaza su estudio para cuando llegue al de las facultades del Congreso.

En tal virtud, el texto propuesto como cuarto y último párrafo del artículo 5° constitucional decía:

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles. La jornada máxima será de ocho horas. Queda prohibido el trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario.

En la 17a. sesión del 19 de diciembre, se volvió a leer ese dictamen (aunque no lo señala el *Diario de Debates*, seguramente para su discusión), y en esa misma oportunidad, un grupo de diputados presentaron por escrito al presidente del Congreso, diputado Luis Manuel Rojas, una moción suspensiva al tenor siguiente:

Los subscriptos, diputados al Congreso Constituyente, pedimos a usted muy atentamente se digne hacer del conocimiento de esta honorable Asamblea la solicitud que hacemos para que sea retirado por la honorable Comisión de Reformas a la Constitución el dictamen relativo al artículo 5°, pues hemos sometido a la consideración de la Comisión de referencia algunas modificaciones al expresado artículo, de las que según entendemos, no tendría inconveniente en ocuparse, si se le da el tiempo necesario para ello.

Protestamos a usted la seguridad de nuestra alta y distinguida consideración.

Constitución y Reformas. –Querétaro, diciembre 18 de 1916. –C. Aguilar. –Rafael Vega Sánchez. –H. Jara. – Benito Ramírez G. –Antonio Guerrero. –Leopoldo Ruíz. –Antonio Hidalgo. –Héctor Victoria. –Ascensión Tépal. –Alfonso Mayorga. –Rafael Martínez.

Después de consultarlo con los miembros de la comisión, el pleno autorizó lo que se pedía. En la 23a. sesión, del 26 de diciembre, por la tarde, se presentó un nuevo dictamen de artículo quinto, suscrito el 22 del mismo mes de diciembre, en el que no se avanzaba el tema laboral. En esa misma sesión se comenzó a discutir dicho dictamen.

El primero en hacer uso de la voz fue el licenciado Fernando Lizardi, en donde expresó aquellas célebres palabras:

Este último párrafo desde donde principia diciendo: “la jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas”, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo, y la razón es perfectamente clara: “habíamos dicho que el artículo 4º garantizaba la libertad de trabajo y éste garantizaba el derecho de no trabajar; si estas son limitaciones a la libertad de trabajar, era natural que se hubieran colocado más bien en el artículo 4º que en el 5º, en caso de que se debieran colocar; pero en el artículo 4º están colocadas, porque se nos dice que todo hombre es libre de abrazar el trabajo lícito que le acomode...”

No cabe, pues esta reglamentación aquí. La Comisión estuvo muy cuerda cuando reservó algunas otras de las indicaciones del proyecto presentado por los ciudadanos diputados Aguilar, Jara y Góngora; estuvo muy cuerda reservando esas adiciones para tratarlas en el artículo 72º, pero si tan cuerda estuvo en esos momentos, no me explico el por qué no lo estuvo también reservando esas otras para ponerlas en su lugar.

Continuó el diputado Cayetano Andrade para hablar a favor del dictamen en lo relativo a limitar el trabajo a ocho horas y prohibir el trabajo nocturno a mujeres y niños. Siguió Rubén Martí, quien impugnó el dictamen, señalando que no tenía ni pies ni cabeza. Jara a favor. Fue interesante lo señalado por el diputado yucateco Héctor Victoria:

Por consiguiente, el artículo 5º a discusión, en mi concepto, debe trazar las bases fundamentales sobre las que ha de legislarse en materia de trabajo, entre otras, las siguientes: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas, minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno



a las mujeres y niños, accidentes, seguros, e indemnizaciones, etc. No debe ponerse un plazo tan largo como el que fija la Comisión en el dictamen para la duración de contratos, porque, señores, un año, es mucho.

Siguió el diputado Zavala (el *Diario de los Debates* no especifica si Dionisio o Pedro), quien pidió que se separara la cuestión obrera del resto del artículo 5°. Vino luego Jorge E. von Versen, quien expresó:

yo no quiero que se vote por partes el artículo que presenta la Comisión, yo pido que se rechace y que se reconsidere, que se le ponga las polainas, que se le pongan las pistolas, que se le ponga el 30-30 al Cristo, pero que se salve a nuestra clase humilde, a nuestra clase que representa los tres colores de nuestra bandera y nuestro futuro y nuestra grandeza nacional (aplausos —por supuesto—).

Froilán C. Manjarrez precisó más la idea:

introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero, repito, señores diputados, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5°, es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.

David Pastrana Jaimes subió a la tribuna para defender una iniciativa de él y del coronel Porfirio del Castillo, referente al salario de los trabajadores. Para esto, parece que era muy tarde, se levantó la sesión y se acordó que continuaría el debate al día siguiente, miércoles 27, en la 24ª sesión. Como se comprenderá, fue una sesión larga, en la que no se dijo nada nuevo; más bien discursos ramplones de naturaleza demagógica. Se levantó la sesión sin dar el asunto por discutido. Se siguió en la 25ª reunión de la tarde del jueves 28, en el mismo tenor que la anterior, hasta que hizo uso de la palabra el licenciado José Natividad Macías, quien aclaró muchas cosas.

En efecto, don José Natividad explico cómo Carranza, preocupado por las promesas que había hecho de formular “todas las leyes encaminadas a redimir a la clase obrera, de la triste y miserable situación en que se encontraba”, lo comisionó a él junto con el licenciado Luis Manuel Rojas, diputa-

do presidente de esa magna asamblea, para que formaran el o los proyectos necesarios “en que se tratase el problema obrero en sus diversas manifestaciones”; así, ambos formularon un proyecto de ley obrera, que fue revisado por el licenciado Luis Cabrera, y después de hacerle algunas modificaciones, por acuerdo de Carranza, se sometió a la consideración de los obreros para que hicieran las observaciones que estimaran oportunas. Finalmente, el Primer Jefe no pudo expedir la ley obrera, en los años preconstitucionales, lo cual justificó Macías, por el estado en que se encontraba la República en esos momentos. Para esto, Rojas había tenido que ir en viaje oficial a Guatemala, y Macías hizo una gira por Estados Unidos para hacerse una idea de la situación de los trabajadores en ese país y conocer su legislación laboral, junto con la inglesa y la belga, llegando a la conclusión de que la legislación obrera en México debería comprender la ley del trabajo, la ley de accidentes, la ley de seguros y toda aquellas normas relacionadas directamente con el bienestar de los trabajadores.

Por eso concluyó Macías que el agregar algunos pocos puntos en el artículo 5º era un error, que el problema obrero era mucho más extenso, bastante complicado; además, consideraba don José Natividad que los detalles de la legislación obrera los tenía que resolver cada estado en particular (no la Federación, como había planteado el Constituyente); por ello, reconoció que fue un error que en el Proyecto que anteriormente hubo de elaborar con Rojas, que se refería únicamente al Distrito y a los territorios federales, pues de haberse aprobado seguramente crearía un problema, pues, como se recordará, Carranza, a instancias del secretario de Gobernación, Zubarán, había reformado la Constitución para darle al Congreso de la Unión la facultad de legislar en dicha materia; por ello, sería un contrasentido que se expidiera esa ley laboral con carácter local. Relató cómo don Venustiano no incorporó la legislación obrera en su Proyecto de Constitución, pues consideraba que era materia de una ley secundaria. Respecto a lo proyectado en el artículo 5º, señaló:

Desde luego, señores diputados, les advierto a ustedes que el problema obrero no es el problema obrero tal como los oradores que me han precedido en el uso de la palabra lo han presentado; no es el problema obrero tal como la Comisión lo adapta en el artículo 5º; hay una confusión grande sobre este punto y se explica perfectamente, no se ha hecho un estudio detenido sobre el particular y naturalmente, las ideas están vagas y precisamente de la vaguedad de las ideas va a venir después la vaguedad en las interpretaciones, cada cual se las adjudicará y tendrán que resolverse estos problemas de una manera verdaderamente inconveniente.

Después de una larga explicación, la conclusión a la que arribaba el diputado Macías era tremenda:

me diréis: ¿Por qué pedís la palabra en contra del proyecto? Porque es rematadamente malo el proyecto en este sentido. Voy a demostrarlo sin ánimo de ofender a nadie. Esos dos o tres artículos que tiene relativos al trabajo, equivalen a que a un moribundo le den una gotita de agua para calmar su sed. Está el proyecto —que había elaborado él junto con Rojas y revisado por Cabrera— a la disposición de ustedes. Yo creo que los que quieren ayudar al señor Rouaix para que formule las bases generales de la legislación del trabajo, para que se haga un artículo que se coloque no sé dónde de la Constitución, pero que no esté en el artículo de las garantías individuales, para obligar a los Estados a que legislen sobre el particular, porque de lo contrario, si se mutila el pensamiento van a destruirlo y la clase obrera no quedará debidamente protegida. No es, pues, posible hacerlo en estos tres jirones que se le han agregado al artículo, sino que deben ser unas bases generales que no deben comprenderse en unos cuantos renglones.

...

La protección debe de ser eficaz, completa, absoluta, y entonces sí podremos decir que la revolución ha salvado a la clase obrera.

Por supuesto, el licenciado Macías, con esta intervención estableció la clave para que el Constituyente de Querétaro diera las bases para resolver la cuestión laboral. Después vinieron algunas otras intervenciones, particularmente una muy larga del general Múgica, que en su calidad de presidente de la comisión dictaminadora trató de justificar su actuar, pero no se cerró a un cambio. Gerzayn Ugarte propuso que la comisión retirara su dictamen, que sólo se dejara la facultad del Congreso de la Unión de legislar en la materia. Froilán C. Manjarrez planteó —por escrito— que se incluyera en la ley fundamental un capítulo exclusivo para abordar los asuntos del trabajo, para lo cual propuso que se formara una comisión especial de unas cinco personas, no necesariamente diputados (seguro estaba pensando en el secretario del Fomento, ingeniero Rouaix, que aunque era constituyente estaba con licencia para desempeñar el cargo de secretario de Fomento) para que recogieran todas las iniciativas y formularan un proyecto de tal capítulo. Macías postuló al ingeniero Rouaix como miembro de ese grupo de trabajo. Múgica, a nombre de la comisión dictaminadora, expresó su conformidad para retirar el proyecto, y así lo solicitó, como finalmente lo aprobó la asamblea. ¡Atención!, el *Diario de los Debates* señaló sólo eso; no habla de ninguna comisión especial.

Aquí contamos para conocer el origen de nuestro derecho constitucional del trabajo, nuevamente con aquel magnífico instrumento que antes

utilizamos, el libro de Pastor Rouaix,<sup>1232</sup> del cual hemos hablado cuando analizamos el artículo 27 constitucional, en el que nos cuenta que, efectivamente, el presidente del Congreso no había hecho ninguna designación de los miembros de esa comisión especial, aunque todas daban por supuesto que dicho grupo de trabajo estaría integrado por el ingeniero Rouix, el licenciado José Natividad Macías, además quien encabezaba la dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, el general y licenciado José Inocente Lugo y el secretario particular de Rouix, el diputado Rafael L. de los Ríos, los que —ya sabemos— integraron lo que el propio don Pastor denominara *Núcleo Fundador*, mismo que lo vimos actuando en la preparación del artículo 27. Como estos dos últimos miembros del Núcleo Fundador se alojaban en lo que había sido la casa del obispo de Querétaro, las reuniones se llevaban a cabo en lo que había sido la capilla de dicha residencia.

Nos señala el autor del libro que analizamos, que los trabajos de dicho grupo fluyeron con agilidad gracias a que no sesionaron con los formalismos de una comisión parlamentaria, juntándose en las mañanas y en las noches, ya que por las tardes había sesiones del Congreso, más bien ajenos a cualquier rigidez, presididas por el propio secretario de Fomento, desafortunadamente para la historia, sin levantar actas ni minutas, sacando los acuerdos por consenso más que por votación. Dicho grupo empezó analizando los trabajos relativos de don José Natividad Macías, para formular los postulados que tuvieran el carácter de fundamentales, proyecto inicial que se sometió a la consideración de todos los diputados que libremente concurrían; y así, en los primeros diez días del mes de enero de 1917 quedó redactado el proyecto de lo que sería el artículo 123 constitucional, junto con un nuevo proyecto de artículo 5º, al que se le retiraron todas las referencias a lo laboral, al servicio obligatorio de los abogados en la judicatura y a la prohibición de la vagancia. Se le encargó a Macías que formulara la exposición de motivos, y el trabajo se concluyó el día 13 del mismo mes de enero.

Los diputados que más participaron en estos trabajos fueron: ingeniero Victorio Góngora,<sup>1233</sup> que según nuestro autor fue el redactor de la primera iniciativa de ampliaciones al artículo 5º, y quien tenía grandes conocimientos en el ramo, por los estudios que había hecho; el general Esteban Baca

<sup>1232</sup> *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, antes citado.

<sup>1233</sup> Jorge Adame ha demostrado cómo a través de este diputado llegaron al seno del Congreso Constituyente las ideas de la doctrina social católica. Cfr. “Victorino Góngora: una influencia callada”, *La Constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes*, México, pp. 449-460.

Calderón; los diputados duranguenses Silvestre Dorador y Jesús de la Torre (artesanos); el licenciado Alberto Terrones Benítez y Antonio Gutiérrez; los militares José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa y Porfirio del Castillo; los obreros Dionisio Zavala y Carlos L. Gracidas y el licenciado Rafael Martínez de Escobar. Además de ellos, la iniciativa fue suscrita por 46 diputados más.

El texto de la iniciativa decía así:

Los que suscribimos, diputados del Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración de él, un proyecto de reformas al artículo 5º de la Carta Magna de 1857 y unas bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico de la República.

Nuestro proyecto ha sido estudiado detenidamente siguiendo un plan trazado por el C. diputado ingeniero Pastor Rouaix, en unión del señor general y licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Creemos por demás encarecer a la sabiduría de este Congreso Constituyente la alta importancia de plantear en nuestra Legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la Revolución Constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales con el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.

Por otra parte, las enseñanzas provechosas que nos han dado los países extraños acerca de las favorables condiciones en que desarrolla su prosperidad económica, debido a las reformas sociales implantadas con prudencia y acierto, bastan a justificar la iniciativa a que nos venimos refiriendo para que sea llevada a feliz efecto en esta ocasión y se llene el vacío existente en nuestros códigos, definiendo exactamente la naturaleza del contrato de trabajo, para mantener el equilibrio deseado en las relaciones jurídicas de trabajadores y patrones, subordinadas a los intereses morales de la humanidad en general y de nuestra nacionalidad en particular, que demandan la conservación de la especie y el mejoramiento de su cultura en condiciones de bienestar y de seguridad apetecibles.

En consecuencia, es incuestionable el derecho del Estado e intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración máxima que debe tener como límite, ora señalando la retribución máxima que ha de corresponderle,

ya sea por unidad de tiempo o en proporción de la cantidad o calidad de la obra realizada, tanto para que en el ejercicio del derecho de libertad de contratar no se exceda con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías, estipulando una jornada superior a la debida, como para que tampoco se vea obligado por la miseria a aceptar un jornal exiguuo que no sea bastante a satisfacer sus necesidades normales y las de su familia, sin parar mientes en que los beneficios de la producción realizada con su esfuerzo material, permiten en la generalidad de los negocios hacer una remuneración liberal y justa a los trabajadores.

En los últimos tiempos ha evolucionado notablemente el contrato del trabajo, en relación con el progreso de las instituciones que tienden a borrar las odiosas desigualdades entre las castas de la humanidad especie, tan marcadamente señaladas en la antigüedad con los regímenes de la esclavitud y de la nobleza. En el contrato de trabajo, considerado hasta hace pocos días como una de las modalidades del contrato de arrendamiento, en el que se entendían por caso el trabajo humano, era natural que se considerase al trabajador en una verdadera condición de siervo, ya que el trabajo no puede separarse del que lo ejecuta, y sólo en fuerza de la costumbre, siempre difícil de desarraigar en un pueblo flagelado por las tiranías de las clases privilegiadas, se han mantenido hasta hoy comúnmente esas ignominiosas relaciones entre amos y peones o criados, que avergüenzan a los pueblos cultos y ofenden a la dignidad de la sociedad.

Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de la justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas de trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, descanso hebdomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen el obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e institución de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reservas de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública.

Sabido es cómo se arreglaban las desavenencias surgidas entre los patronos y los trabajadores del país; se imponía en toda caso la omnímoda voluntad de los capitalistas por el incondicional apoyo que les brinda el Poder Público; se despreciaba en acervo cuando se atrevían a emplear medios colectivos para disputar un modesto beneficio a los opulentos burgueses. Los Códigos poco hablan de la prestación de servicios, y consecuentes con los principios seculares que los inspiraron, se desentienden de la manifiesta inferioridad de trabajadores respecto del principal, al celebrar los contratos correspondientes. Hoy es preciso legislar sobre esa materia y cuidar de que la ley sea observada y que las controversias sean resueltas por organismos adecuados, para que no sean interminables y onerosas las diligencias; la conciliación mejor que la

intervención judicial llena esta necesidad, desde todos los puntos de vista que se considere este problema.

La facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural del hombre, y en caos alguno es más necesaria la unión, que entre los individuos dedicados a trabajar para otro por un salario, a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa. Uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento apetecible por los trabajadores cuando los patronos no accedan a sus demandas, es de cesar en el trabajo colectivamente, (HUELGA) y todos los países civilizados reconocen este derecho a los asalariados cuando lo ejercitan sin violencia.

En nuestro proyecto va incluída una novedad que puede sorprender a los que desconocen las circunstancias que concurren en los centros de trabajo de la República, donde ha habido invariablemente la funesta tienda de raya, trampa inexorable en la que eran cogidos los trabajadores, perdiendo no sólo el fruto que les pertenecía por el sudor de su frente, sino hasta su libertad y sus derechos políticos y civiles y encadenado por una delincuente y abominable práctica seguida en las administraciones patronales, a sus infelices descendientes, con las enormes deudas que pesaban sobre aquellos y que aumentaban en razón directa del tiempo o duración de la servidumbre. La justicia exige que no sean reconocidos semejantes créditos provenientes de suministros de mercancías de mala calidad y apreciadas a un tipo exorbitante, para esclavizar a un hombre cuyo trabajo vilmente retribuido, enriquecía extraordinariamente al amo; la ley debe ser rigurosa en esta tardía reparación, declarando extinguidas las deudas que los trabajadores, por razón de trabajo, hayan contraído con los principales o sus intermediarios, y aunque sea una redundancia, prohibir que las deudas futuras de esta índole, en ningún caso y por ningún motivo, podrán exigirse a los miembros de la familia.

No tenemos la pretensión de que nuestro estudio sea un trabajo acabado y mucho menos de que venga a aliviar por completo los penosos males sociales que afligen a nuestro país, el que teniendo grandes recursos naturales para prometerse un porvenir envidiable de bienestar y prosperidad, ha tropezado con obstáculos en su desenvolvimiento económico y está perdiendo una riqueza considerable con la emigración creciente de los trabajadores a la vecina República, entre otras causas, por la carencia de una saludable legislación sobre el trabajo.

Nos satisface cumplir un elevado deber como este, aunque estemos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperemos que la ilustración de esta Honorable Asamblea perfeccionará magistralmente el proyecto y consignará atinadamente en la Constitución Política de la República las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el provenir de nuestra patria.

Art. 5° Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleven a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles. La falta de cumplimiento, de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

## TITULO VI

Artículo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de su facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas en los trabajos de fábricas, talleres y establecimientos industriales, en los de minería y trabajos similares, en las obras de construcción y reparación de edificios, en las vías ferrocarrileras, en las obras de los puertos, saneamientos y demás trabajos de ingeniería, en las empresas de transporte, faenas de carga, labores agrícolas, empleos de comercio y en cualquier otro trabajo que sea de carácter económico.

II. La jornada de trabajo nocturno será una hora menos que la diurna, y estará absolutamente prohibida de las diez de la noche a las seis de la mañana para las mujeres en general y para los jóvenes menores de dieciséis años, en las fábricas, talleres industriales y establecimientos comerciales.

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato.

IV. Para cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos.

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto, disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir sueldo íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubiere adquirido



por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos.

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador, será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia.

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento.

IX. La fijación del tipo de salario mínimo se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda.

XI. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera las horas de jornada se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de dieciséis años y las mujeres de cualquier edad no serán admitidos en esta clase de trabajo.

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

XIV. Los empresarios serán responsable de los accidentes del trabajo y de las enfermedades de los trabajadores sufridos con motivo o en ejecución de la industria o trabajo que ejecuten; por lo tanto los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario.

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las

medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes.

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos interés, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y patronos, las huelgas y los paros.

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando, empleando medios pacíficos lleven por objeto conseguir el equilibrio entre los factores Capital y Trabajo, para realizar la justa distribución de los beneficios. En los servicios de interés público será obligatorio para los huelguistas dar aviso con diez días de anticipación al Consejo de Conciliación y Arbitraje del acuerdo relativo a la suspensión del trabajo.

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje.

XX. Las diferencias o los conflictos entre el Capital y el Trabajo, se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno.

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado a virtud del escrito de compromiso, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto.

XXII. El patrono que despid a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, descendientes, ascendientes o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes que obren con el conocimiento o tolerancia de él.

XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o quiebra.

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patrono o de sus asociados o dependientes, sólo será responsable el mismo traba-

jador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia.<sup>1234</sup>

XXVI. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato:

(a). Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

(b). Las que fijen un salario que no sea remunerador a juicio de los Consejos de Conciliación y Arbitraje.

(c). Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

(d). Las que señalan un lugar del recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando se trate de empleados de esos establecimientos.

(e). Los que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

(f). Los que permitan retener el salario en concepto de multa.

(g). Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes del trabajos y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

(h). Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

XXVII. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguro populares de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberá fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

XXVIII. Asimismo, serán considerados de utilidad social las sociedad cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando éstos las adquieran en propiedad de un plazo determinado.

Querétaro de Arteaga, a 13 de enero de 1917. Pastor Rouaix, Victoriano E. Góngora, E. B. Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador.

Conforme en lo general, C. L. Gracidas, Samuel de los Santos, José N. Macías, Pedro A. Chapa, José Álvarez, H. Jara, Ernesto Meade Fierro, G. de la Torre, Alberto Terrones B., Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, A. Aguilar, Donato Bravo Izquierdo, E. O'Farril, Samuel Castañón.

<sup>1234</sup> Respetamos la numeración de las fracciones expuestas en el texto publicado por Pastor Rouaix, así como en el *Diario de los Debates* (t. II, pp. 359-364). Es decir, se saltaron la fracción XXV.

El mismo 13 de enero, durante la cuarenta sesión ordinaria, se dio lectura a dicho proyecto, se turnó a la primera Comisión, la que formuló su dictamen el 23 de enero, día en que se presentó el dictamen correspondiente a los artículos 5º y 123 durante la 57ª sesión ordinaria, la cual se levantó a las 7:55 p.m. para continuarse en la 58ª sesión, ese mismo día, martes 23 de enero, por la noche. Por lo que respecta al artículo 5º, el diputado Federico Ibarra propuso añadir una fracción en que se señalara que el incumplimiento del contrato por parte del trabajador sólo podría generar responsabilidad civil “sin que en ningún caso pueda ejercerse coacción sobre su persona”; el licenciado Macías se avino a ello. La comisión modificó su dictamen en ese sentido y no hubo más discusión sobre el particular. Por lo que respecta al artículo 123, salvo por la fracción XVIII, que mereció un debate, las demás fracciones fueron aprobadas sin debate, y todas aprobadas por unanimidad en la misma reunión, junto con la nueva redacción del artículo 5º.

El dictamen de la segunda comisión decía:

En su primer dictamen sobre el artículo 5º. del proyecto de Constitución, la Comisión creyó oportuno proponer se incluyeran en dicho precepto algunas restricciones a la libertad absoluta de trabajo, por ser ellas de tal manera necesarias para la conservación del individuo y de la raza, que pueden fundarse en el mismo principio que sirve de base a las garantías individuales: El derecho de la vida completa. La Comisión se proponía, como lo hizo constar en su dictamen, estudiar los demás puntos relativos al contrato de trabajo en el lugar en que tuvieran amplia cabida. En el curso de los debates y después de que la Asamblea conoció, en términos generales, el proyecto de legislación obrera elaborado minuciosamente por el ciudadano Primer Jefe, proyecto que comprende las diversas ideas que fueron emitidas por los diversos oradores en beneficio de la clase trabajadora, se resolvió reunir en una sección constitucional las bases generales sobre el contrato de trabajo en la República, dejando a los Estados la libertad de desarrollarlas según lo exijan las condiciones de cada localidad. Un grupo de diputados trabajando independientemente de la Comisión, tenía a su cargo el estudio de esa materia y formuló el proyecto que impreso ha circulado entre los representantes del pueblo, y que fue aprobado por un gran número de ellos.

En vista de tales antecedentes, la Comisión podría haberse limitado a adoptar el susodicho proyecto y presentarlo a la consideración de la Cámara; pero hemos creído que nuestro deber exigía que sometiéramos aquél a un análisis riguroso, para agotar el estudio de una materia tan ardua y delicada sobre la cual la Comisión ha recibido numerosas iniciativas de diputados, corporaciones y particulares.

Examinando y discutido ampliamente el proyecto en el seno de la Comisión, nos parece que aquél reúne en síntesis las ideas capitales desarrolladas

en el curso de los debates, así como las que son aceptables, de las que contienen las iniciativas antes mencionadas, haciendo solamente las modificaciones y adiciones siguientes:

Proponemos que la sección respectiva lleve por título “Del trabajo y de la previsión social”, ya que a uno y otra se refieren las disposiciones que comprende.

El primer artículo, a nuestro juicio, debe imponer al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravengan a las consignadas.

La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos. En consecuencia, puede suprimirse la clasificación hecha en la fracción I.

Nos parece de justicia prohibir las labores insalubres o peligrosas a las mujeres y los niños, así como el trabajo nocturno en establecimientos comerciales a unas y otros.

Creemos equitativo que los trabajadores tengan una participación en las utilidades de toda la empresa en que presten sus servicios. A primera vista parecerá esta una concesión exagerada y ruinosa para los empresarios; pero, estudiándola con detenimiento, se tendrá que convenir en que es provechosa para ambas partes. El trabajador desempeñará sus labores con más eficacia teniendo un interés personal en la prosperidad de la empresa; el capitalista podrá disminuir el rigor de la vigilancia y desaparecerán los conflictos entre uno y otro con motivo de la cuantía del salario.

La renta que tendrán derecho de cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros puede fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera.

Como un medio de combatir el alcohol y el juego, nos parece oportuno prohibir la venta de las bebidas embriagantes y el establecimientos de casas de juegos de azar en los centros obreros.

Las garantías para la vida de los trabajadores que establece la fracción XV deben extenderse un poco más, imponiendo a los empresarios la obligación de organizar el trabajo de manera tal, que asegure la salud y la vida de los operarios.

Creemos que queda mejor precisado el derecho de huelga fundándolo en el propósito de conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, en lugar de emplear los términos “Capital y Trabajo”, que aparecen en la fracción XVIII. Nos parece conveniente también especificar los casos en

que puede considerarse lícita una huelga, a fin de evitar cualquier abuso de parte de las autoridades.

En la fracción XXI proponemos, para mayor claridad, la supresión de las palabras “a virtud del escrito de compromiso”. Proponemos también la solución del caso, que alguna vez pudiera presentarse, de que los trabajadores no aceptasen el laudo del tribunal de arbitraje.

En la fracción XXII deben substituirse, a nuestro juicio, las palabras “descendientes y ascendientes” por las de “hijos y padres”, y debe hacerse extensiva la responsabilidad de que trata la última parte de dicha fracción a los malos tratamientos que suelen recibir los obreros de los familiares del empresario.

Es conveniente, para garantía de empresario y obrero, no autorizar entre ambos el contrato de préstamo, o sea el anticipo a cuenta de salario, sino por el importe de éste en un mes tal como lo proponemos por medio de una adición a la fracción XXIV.

Los abusos que se repiten constantemente, en perjuicio de los trabajadores que son contratados para el extranjero, nos sugieren la idea de proponer la intervención de las autoridades municipales y consultar en esta clase de contratos y el compromiso de parte del empresario de sufragar el trabajador los gastos de su viaje de repatriación.

El mismo género de abuso se ha venido cometiendo por las empresas llamadas de enganche, agencias de colocaciones y demás, por lo cual nos parece adecuado poner un límite definitivo a semejantes abusos, estableciendo que esas empresas no podrán hacer cobro alguno a los trabajadores.

Una medida de protección de las más eficaces para la clase de los trabajadores es la institución del homestead o patrimonio de familia; aunque tiene conexión con las leyes agrarias, puede tener cabida en la legislación del trabajo, por lo que proponemos se establezca en la forma y términos en que aconsejan las necesidades regionales.

Por último, aunque el proyecto que estudiamos propone la extinción de las deudas que los trabajadores hayan contraído por razón del trabajo, con los principales o sus intermediarios, no aparece la disposición relativa en el cuerpo del proyecto. Presentamos, para subsanar tal omisión, un artículo transitorio entre los que, con el mismo carácter, sirven de final a la Constitución.

Una vez formulada la legislación fundamental del trabajo, el artículo 5°. deberá quedar como aparece en el referido proyecto, suprimiendo solamente el último párrafo, que es una redundancia.

En tal virtud, proponemos a esta honorable Asamblea la aprobación del artículo 5°. y de la sección VI, en los siguientes términos:

Artículo 5°. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurado y los cargos de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no reconoce órdenes monásticas ni puede permitir su establecimiento, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo, sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles.

## TÍTULO VI

### Del trabajo y de la previsión social

Artículo 123. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y, de una manera general todo contrato de trabajo:

I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;

II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas las labores insalubres o peligrosas para las mujeres en general y para los jóvenes menores de diez y seis años. Queda también prohibido a unas y otros el trabajo nocturno industrial, y en los establecimientos comerciales no podrán trabajar después de las diez de la noche;

III. Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis años tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato;

IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso cuando menos;

V. Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto; no desempeñará trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo recibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos;

VI. El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere bastante, atendiendo a las condiciones de cada región, para satisfacer

las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades, que será regulada como indica la fracción IX;

VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado;

X. El Salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido verificarlo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda;

XI. Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un ciento por ciento más de los fijados para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres días consecutivos. Los hombres menores de diez y seis años y las mujeres de cualquiera edad no serán admitidos en esta clase de trabajos;

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas;

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabi-



lidad subsistirá aun en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

XV. El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos los preceptos legales sobre higiene y salubridad y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera el trabajo, que resulte, para la salud y la vida de los trabajadores, la mayor garantía compatible con la naturaleza de la negociación, bajo las penas que al efecto establezcan las leyes;

XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho a coligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.;

XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros;

XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno. Los obreros de los establecimientos fabriles militares del Gobierno de la República no estarán comprendidos en las disposiciones de esta fracción, por ser asimilados al Ejército Nacional;

XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación del Consejo de Conciliación y Arbitraje;

XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de un Consejo de Conciliación y Arbitraje, formado por igual número de representantes de los obreros y de los patronos y uno del Gobierno;

XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por el Consejo, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo;

XXII. El patrono que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esta obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad

de parte del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

XXIII. Los créditos de los trabajadores que se les adeuden por salarios o sueldos devengados en el último año y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros, en los casos de concurso o de quiebra;

XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador y, en ningún caso y por ningún motivo, se podrán exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes aunque se expresen en el contrato;

a) Las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.

b) Las que fijen un salario que no sea remunerador, a juicio de los consejos de Conciliación y Arbitraje.

c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.

d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.

e) Las que entrañen obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.

f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.

g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente del trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o despido de la obra.

h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables; no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos, y serán transmisibles a título de herencia, con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;

XXIX. Se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno federal como el de cada Estado, deberán de fomentar la organización de instituciones de esta índole para infundir e inculcar la previsión popular;

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados.

### TRANSITORIO

Quedan extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de esta Constitución con los patronos, sus familiares o intermediarios.”

Así fue como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 mereció ser calificada como la “primera Constitución social del mundo”, ya que anteriormente ninguna otra ley fundamental había abordado la cuestión laboral con esta nueva perspectiva social.