

## CAPÍTULO V. Las dos Constituciones o los dos liberalismos . 83

1. La Constitución liberal o el liberalismo político jurídico	83
A. El mensaje de Carranza . . . . .	83
a. Introducción . . . . .	85
b. Los artículos sobre garantías individuales . . . . .	87
c. La cuestión electoral . . . . .	90
d. El municipio . . . . .	91
e. Los poderes federales. El tema del parlamentarismo	92
f. Exhortación final . . . . .	95
B. El proyecto de Carranza . . . . .	95
2. La Constitución social o el liberalismo económico social.	
Momentos estelares . . . . .	97
A. Artículo 3º . . . . .	98
B. Artículos 5º y 123 . . . . .	103
C. Artículo 27 . . . . .	112

## CAPÍTULO V

### LAS DOS CONSTITUCIONES O LOS DOS LIBERALISMOS

#### 1. LA CONSTITUCIÓN LIBERAL O EL LIBERALISMO POLÍTICO JURÍDICO

##### A. *El mensaje de Carranza*

Quizá la labor constitucional de Carranza comenzó en Veracruz, cuando expidió diversas leyes de carácter orgánico y de trascendencia nacional. Ése fue el caso, entre otros, de la Ley del Municipio Libre —25 de diciembre de 1914— y la Ley Agraria de 6 de enero de 1915. Esos ordenamientos los publicó Carranza como primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión.<sup>79</sup>

Sin embargo, lo sustancial del pensamiento político del Constituyente de 1917 aparece en el mensaje de 1º de diciembre de 1916 de Carranza y con motivo de su proyecto de Constitución. A este esencial documento —fase política— se refiere el presente apartado.

Aunque pareciera obvio por ser la “exposición de motivos” del proyecto de Constitución, la verdad es que pocos publicistas han explorado o abundado en torno al histórico mensaje del primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión de 1º de diciembre de 1916. No obstante, resulta una fuente inapreciable a la que hay que acudir para conocer el verdadero pensamiento constitucional, político y verídico de Carranza y de las gentes que, como Félix F. Palavicini, Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, resultaron figuras prominentes del Constituyente y que, parece ser, fueron los principales redactores tanto del mensaje, como del proyecto de Constitución.

Como consideraciones previas, hay que repetir que, al iniciarse la revolución constitucionalista con el Plan de Guadalupe, Carranza no tenía la idea de convocar un Congreso Constituyente. Como ya se dijo en el

<sup>79</sup> *Vid.* capítulo III.

capítulo III, esa intención aparece en un discurso pronunciado por Carranza en Hermosillo, Sonora, el 24 de septiembre de 1913, en la que afirmó:

Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría para informar el espíritu de nuestras Leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado con un puñado de leyes que en nada le favorece. Tendremos que renovarlo todo. *Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada ni nadie pueda evitar.*<sup>80</sup>

Asimismo, lo repito, el título final fue el de: “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”.

A pesar de lo dicho en el discurso de Hermosillo, Carranza siempre insistió en que la ley máxima de Querétaro sería de simples reformas a la de 1857.

Una de las frecuentes críticas realizadas en contra del proyecto de Carranza fue que éste, de amplio corte liberal, no incluye preceptos o apartados de carácter social, que habían ya aparecido en la Revolución, como lo fueron específicamente las cuestiones agraria y laboral.

La realidad es que Carranza y sus consejeros quizá estimaron que *técnicamente* esas materias, en toda su minucia, debieran emanar, como leyes secundarias, de la propia Constitución.

En apoyo de lo anterior, el artículo 27 de su proyecto, en el penúltimo párrafo, hablaba de los ejidos de los pueblos que “se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se repartan conforme a la *ley* que al efecto se expida”.

Por lo que hace a la cuestión laboral, el proyecto de Carranza, en su artículo 73, fracción X, otorgaba al Legislativo facultades para emitir leyes “en materia de trabajo”.

El diputado constituyente Ernesto Meade Fierro<sup>81</sup> se esmeró en demostrar el espíritu reformador de lo social de Carranza, cuando éste afirmó en Hermosillo: “terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe; tendrá que principiari formidable y majestuosa *la lucha social, la lucha de clases*. Queramos o no queramos nosotros mismos, y

<sup>80</sup> Tomado de Meade Fierro, Ernesto, *El Plan de Guadalupe y el presidente jefe del Ejército Constitucionalista*, publicado por el Gobierno de Coahuila, el 26 de marzo de 1988.

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 100.

opóngase a las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas”.

Para terminar este anticipo preparatorio del análisis del proyecto de Carranza, como mera curiosidad y con todas las reservas del caso por el antecedente y carácter huertista de su autor,<sup>82</sup> transcribo lo escrito por Jorge Vera Estañol en su libro *Al margen de la Constitución de 1917*.<sup>83</sup>

En cuanto a la actitud del estado de Coahuila, su entonces gobernador, Venustiano Carranza, se dirigió oficialmente al secretario de Gobernación del gobierno de Huerta, manifestando su deseo de someterse. En telegrama de 25 de febrero de 1913 dice lo siguiente: “Para coadyuvar al restablecimiento de la paz en la República y solucionar la delicada situación de las relaciones existentes entre el gobierno federal y el de este estado que pudiera originar un conflicto, me permito proponer a ud. una conferencia telegráfica para el día y hora que ud. se sirva fijar”.

Nunca se realizó esa llamada conferencia telegráfica.

De todas formas, lo que sí queda oficialmente probado es la transcripción que hizo Carranza del telegrama de Huerta, y mandó a la legislatura coahuilense donde éste le manifestaba que se proclamaba presidente de la República, con aprobación del Senado. Tanto Carranza como la Legislatura coahuilense se opusieron expresamente a la usurpación, y con el Plan de Guadalupe de 27 de marzo de 1913 se inició la segunda fase de la Revolución.

A continuación se analiza detalladamente el mensaje de Carranza, que acompañó a su proyecto Constitucional, mensaje que divido en los siguientes apartados: introducción, los artículos sobre garantías individuales, la cuestión electoral, el municipio, los poderes federales. El tema del parlamentarismo y exhortación final.

#### a. *Introducción*

Carranza exalta como legado precioso la Constitución Política de 1857 con la necesaria referencia a la Revolución francesa y la práctica de los principios “liberales” por dos de los pueblos más grandes y más poderosos de la tierra: Inglaterra y Estados Unidos.

<sup>82</sup> Fue secretario de Instrucción en el gabinete de Huerta.

<sup>83</sup> Vera Estañol, Jorge, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, 16 de mayo de 1920, p. 234.

No obstante la reverencia otorgada al documento de 1857 por el primer jefe, sus hacedores sólo lograron, dice él, principios generales, fórmulas abstractas, con “ninguna utilidad positiva”.<sup>84</sup> Y lo que fue peor, las leyes orgánicas del juicio de amparo, prez y orgullo de la justicia mexicana, no hicieron otra cosa que embrollarla. La consecuencia final y fatal del juicio fue acabar con la soberanía de los estados, “pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte”, órgano que estaba “completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo”.

Como se verá, en este primer arranque del jefe constitucionalista, por un lado, no oculta su admiración por la gran carga liberal de la Constitución de 1857, incluyendo su hermoso artículo 1º (“El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales”), pero, por el otro, señala la nula o teórica aplicación del plan liberal emanado de la Revolución de Ayutla, que el porfiriato había convertido en letra muerta. Desafortunadamente, esto se repetiría, con frecuencia, en el futuro.

Tampoco varias de las reformas de Carranza, eminentemente políticas, trasladadas a la Constitución de 1917, tuvieron, a partir de la vigencia de ésta, real aplicación. Por citar solo dos ejemplos: la división de poderes y la soberanía de los estados.

La violación al pacto federal apuntada por Carranza era, como fue y sigue siendo, en dos sentidos: la predominancia notoria del Ejecutivo sobre los otros dos poderes “supremos”,<sup>85</sup> con la consiguiente claudicación de éstos; pero, también, la situación cimera de los tres poderes supremos —fundamentalmente el Ejecutivo— respecto de los estados.

Las dos diferentes situaciones en que opera el sistema federal han sido clasificadas genéricamente como *horizontal* —la de los poderes entre sí— y *vertical* —la de los poderes federales respecto de los poderes locales—. <sup>86</sup>

84 Éste y los demás comentarios que siguen así como los entrecuadrados se realizaron con vista en Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 12, mensaje del primer jefe ante el Constituyente de 1916, pp. 745 y ss.

85 Por lo que hace al Poder Judicial, apareció en el *Diario Oficial*, de 31 de diciembre de 1994, las reformas constitucionales propuestas por el presidente Ernesto Zedillo, sobre procuración de justicia, en las que se da una misma organización y funcionamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se crea el Consejo de la Judicatura, entre otras notificaciones sobresalientes. La principal intención de las reformas fue, según el Ejecutivo federal, darle autonomía completa, personalidad y eficacia al Poder Judicial Federal.

86 Clasificación del jurista Winfried Steffani, citado por García Pelayo. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, p. 19.

En resumen, y dentro de esta parte introductoria del documento de Carranza, se reiteraba la queja de siempre, o sea, que el sistema federal implantado por la Constitución de 1824, y repetido en la de 1857 se había tornado ilusoria y no aplicable.

### *b. Los artículos sobre garantías individuales*

El legado liberal del siglo XIX pasó a la siguiente centuria y constituyó el contenido de la tesis carrancista. Empero, ya era obsoleto y peligroso “creer en un pacto social”; esto es, en Rousseau. Desde luego, se descartó toda idea sobre el origen divino del monarca “señor de vidas y haciendas”. Y, por supuesto, todo “despotismo militar y enervante”, en clara alusión a Díaz.

El deber primordial del gobierno sería facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho, o lo que era lo mismo, mantener intactas todas las manifestaciones de libertad individual para “la prosecución del fin común: la felicidad de todos los asociados”. Esta última aseveración trae a la mente las palabras introductorias de la declaración de independencia norteamericana.

“Por esta razón, lo primero que debe hacer la Constitución Política de un pueblo es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, [...]”.

Aquí, es preciso un alto en el camino que, a mi juicio, requiere el hecho de que la Constitución de 1857 abrió y comenzó su Título I con la designación “De los derechos del hombre”, en tanto que el Título I de la Constitución de 1917 lo llamó “De las garantías individuales”. ¿Simple cambio semántico? No lo creo.

En efecto, la Constitución de 1857, que tan copiosamente aceptó las libertades humanas, no obstante la disputa entre iusnaturalistas y positivistas —o sea, según vinieren “por nacimiento o por disposición legal”— quiso dejar bien sentado que esas libertades le pertenecían al hombre de manera indisoluble, como titular o beneficiario de ellas.

Sin embargo, los constituyentes de 1917 quisieron dar un paso más allá, de mayor pragmatismo. Era preciso señalar al “garante” de las libertades que las haría efectivas, el verdadero obligado: el Estado.

En los términos anteriores ya no quedaba la mera declaración romántica inscrita en el artículo 1º de la Constitución de 1857, sino que ahora, al hablar de *garantías individuales*, aparecía el sujeto responsable de ha-

cer efectiva la presencia de quien, por estructura y funciones, contaba con los elementos jurídicos y materiales para convertir en reales y auténticas las libertades individuales. Ya no quedarían “por completo a merced de los gobernantes”, como afirmó Carranza.

“A corregir ese mal tienden las diversas reformas que el gobierno de mi cargo propone, respecto a la sección primera del Título Primero de la Constitución de 1857”.

Ya dentro del análisis concreto de las disposiciones positivas, como era obligado, empezó con el famoso artículo 14 constitucional. El precepto fue en 1857, y ha sido en 1917 la plataforma para el usado y abusado “principio de la legalidad”; esto es, la violación a leyes o actos de autoridad que no reúnen todas las condiciones señaladas por el precepto. Otro tanto ha ocurrido con el artículo 16.

Como apuntó Carranza en su mensaje, el 14 en sus inicios sólo se circunscribió a los juicios de orden penal, y después de interpretaciones y ampliaciones<sup>87</sup> se extendió a los juicios civiles. Esta extensión y su reiterado uso convirtió a las autoridades judiciales de la federación en revisoras de todos los actos de las autoridades judiciales estatales, lo cual hizo declinar la verdadera esencia del amparo y aumentar notablemente el rezago en la Corte.

La ampliación del artículo tuvo, sin embargo, algunas consecuencias benéficas, como lo fueron, a su vez, reprimir los excesos de las autoridades judiciales estatales. Se cambió la fórmula que venía en el artículo 14 del 1857 —“leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él”— por el nuevo concepto “mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se *cumplan las formalidades esenciales del procedimiento*”. Se pensó, así, hacer más concreto y limitado el uso del artículo —plataforma—, pero el tiempo demostró que tampoco la nueva semántica fue suficiente para poner coto al abuso del precepto.

Las garantías al acusado en un juicio criminal también fueron objeto de la reforma carrancista para tratar de desterrar las prácticas inquisitorias del porfiriato. La claridad en la fijación de la fianza y el establecimiento preciso de la duración máxima de los juicios penales fueron, entre otros, las nuevas aportaciones de la Constitución reformada.

87 Vid. Rabasa, Emilio, *El “artículo 14”*.

Las modificaciones incluyeron al artículo 21 para poner límite al abuso del arresto administrativo. La delimitación de las funciones del ministerio público, también se estableció en beneficio del acusado.

*El artículo 27*, que tanta y novedosa elaboración posterior recibiría ya en el Constituyente, apuntaba en el proyecto de Carranza a algunas variantes en relación con el escaso (dos párrafos) artículo 27 de la ley fundamental de 1857. Los ocho párrafos del proyecto carrancista fijaban la declaración de la utilidad pública por parte de la autoridad administrativa, pero el acto expropiatorio únicamente podría realizarlo la autoridad judicial. Se apunta tímidamente a las reparticiones que fundan la pequeña propiedad “que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan”.

Ya en el proyecto de Constitución de Carranza se mencionan expresamente los ejidos, pero tanto el otorgamiento de nuevos ejidos como su repartición fueron referidos a las leyes o “a la ley que al efecto se expida”.

Aquí, es importante clarificar algunas cuestiones: tanto en materia agraria como en la laboral, Carranza presentó algunas nuevas nociones. Sin embargo, él o sus consejeros estimaron que, siendo importantes esas dos cuestiones, ambas debieran ser tratadas en leyes reglamentarias o secundarias. Esta posición fue materia de controversia de los críticos posteriores a la Constitución de 1917, o sea, que no obstante la trascendencia de lo agrario y lo laboral, las dos materias debían tener su fundamento en la Constitución, pero su desarrollo minucioso en leyes derivadas; ya que, se decía, ninguna Constitución hasta entonces había abordado estos y otros temas básicos dentro de la propia Constitución.

Se percibe con mayor finura la posición que quizá podría denominarse de “purismo constitucional”, tratándose de las cuestiones del trabajo. En efecto, el artículo 5º del proyecto carrancista estableció lo laboral como otra más del catálogo de las garantías individuales. Empero, en el propio proyecto de Carranza, en las facultades otorgadas al Congreso —artículo 73, fracción X— se dio a la Asamblea Legislativa conjunta la facultad de emitir leyes, entre otras materias, sobre trabajo.

En resumen, el proyecto de Carranza sí contenía algunos destellos de doctrina social, que aparecían en los artículos 27, 28 y la citada fracción X del 73, pero siempre considerando la Constitución como base de esas cuestiones sociales. Sería el Constituyente quien rechazaría la posición



circumspecta o limitada de Carranza al desarrollar, en preceptos o títulos especiales, toda una doctrina social.

### *c. La cuestión electoral*

Los artículos 30, 35 y 36 resaltaban el carácter nacionalista y civilista de don Venustiano. Lo primero, al hablar de mexicanos por nacimiento y por naturalización; lo segundo, al otorgar el voto activo a todos los ciudadanos sin excepción alguna, y al fijar el voto general, igual, libre y directo.

En los términos arriba mencionados, se dio conclusión al permanente debate, surgido desde el siglo XIX, en cuanto a si el alfabetismo o analfabetismo debiera ser condicionante para el ejercicio del voto. Se aprobó, sin requisito de cultura alguna para todos, salvo, caso curioso y ya olvidado, para los diputados y senadores.

El artículo 55, que indicaba los requisitos para ser diputado (aplicable a los senadores, excepto el de la edad) exigía de ambos —fracción I— “ser ciudadano mexicano, en el ejercicio de los derechos políticos, y *saber leer y escribir*”. El requisito del alfabetismo que exigía la fracción transcrita fue ampliamente debatida durante las sesiones del Constituyente, principalmente por el carrancista Palavicini, quien no argumentó, como era de suponerse, lo peyorativo de tal condición, sino que por esa fecha —1917— el ochenta por ciento de los mexicanos no sabían leer ni escribir, lo que impediría a una enorme porción del pueblo la posibilidad de ser electos diputados.<sup>88</sup>

La cuestión electoral cubrió varios párrafos del discurso carrancista. Había sido el detonante legítimo que permitiría la democracia o la violación permanente que utilizaría la dictadura. “Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todas, libre y directo”, afirmó Carranza.

Establecidas, tiempo ha, la generalidad, igualdad y libertad del voto, lo que resultaba relativamente novedoso era el sufragio *directo*. Recuértese que el voto indirecto prevaleció en nuestra Constitución de 1857 y posteriormente.

88 Citado por Richard, Román E., *op. cit.*, nota 56, pp. 79-80.

La situación arriba apuntada continuó hasta el 9 de octubre de 1911, cuando, por iniciativa de los senadores Emilio Rabasa y Miguel S. Macedo, se propone y acepta la elección directa de diputados, senadores y presidente de la República.<sup>89</sup>

Rabasa y Macedo fundaron su iniciativa en las pésimas experiencias del voto indirecto, en que el voto efectivo era el directo en las democracias; en lo complicado de la elección indirecta, y en que “el pueblo, en suma, no tendría más papel que el triste y desairado de fingir un origen de sufragio universal a la superchería resultante del voto limitado a los colegios electorales”.

Según se desprende de las Actas consultadas, la iniciativa fue aprobada en ambas Cámaras, por lo cual, para usar palabras textuales del maestro Martínez Báez, Rabasa y Macedo fueron los verdaderos autores, a nivel legislativo, del voto directo; esto es, del sufragio efectivo.

La época a que me he referido corresponde a la del presidente Francisco I. Madero, cuya lucha por el sufragio efectivo es bien conocida.

#### d. *El municipio*

Después de su amplia disquisición sobre la materia electoral, Carranza habló sobre el municipio. Es natural que arrancara con la célula más próxima al pueblo, con la unidad que en el siglo XIX prácticamente había sido olvidada y que fue bandera muy especial del movimiento revolucionario encabezado por Carranza: *el municipio libre*.

Ya desde su estadía en Veracruz había expedido la ley respectiva el 25 de diciembre de 1914 y resultaba procedente que la incluyera en su proyecto, como base de la división territorial y de la organización política de los estados. Sería administrado cada municipio por ayuntamientos de elección directa y sin que hubiere autoridad intermedia entre los municipios y los gobiernos del estado, con lo que se suprimían a caciques y a jefes políticos locales. Esta supresión fue considerada como “una de las grandes conquistas de la Revolución”. Comprendiendo que no había libertad política si no existía patrimonio propio, señaló la necesidad de dotar a los municipios de fondos y recursos propios.

<sup>89</sup> Copia del *D. de los D.* de la fecha señalada fueron enviados al autor de este trabajo por el distinguido constitucionalista Antonio Martínez Báez quién, como siempre sucede con este acucioso investigador, arrojó nueva luz al tema.

En el Constituyente, Fernández Lizardi manifestó que “el municipio es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales”.

La propuesta municipal original de Carranza fue notoriamente ampliada en la Constitución, en donde se estableció la forma de elegir a los presidentes municipales, la administración libre de su hacienda, el otorgamiento de personalidad jurídica y, en fin, toda una nueva estructura política, administrativa y financiera de la que, hasta entonces, habían carecido los municipios.

### *e. Los poderes federales. El tema del parlamentarismo*

A continuación, Carranza se ocupó de la organización de los *poderes federales*. Inició su exposición con el Poder Legislativo, a fin de que “no sea un mero instrumento del Poder Ejecutivo”.

No sólo en el porfiriato, sino desde Juárez —desde que se declaró presidente de la República, representando la legalidad en contra del Plan de Tacubaya de Comonfort y Zuloaga que desconoció la Constitución de 1857—, el Legislativo, en efecto, había estado sujeto al Ejecutivo.

La situación resultó extraña, dado que la Constitución de 1857, ante los horrores y abusos de la dictadura santanista, precisamente había querido fortalecer al Legislativo y disminuir las facultades del Ejecutivo. Ésta fue la verdadera razón de la supresión que hizo la ley fundamental de 1857 del Senado (reinstalado más adelante, en 1874, por Sebastián Lerdo de Tejada) a fin de que, pensaron los constituyentes de entonces, una sola Asamblea Legislativa presentaría mayor unidad y fuerza ante el Ejecutivo.

La decisión adoptada por los constituyentes de 1857 en favor del Legislativo fue el primero, único y último intento que podría llamarse *constitucional* en beneficio del Legislativo. Habría una segunda, tiempo adelante, en la época de Francisco I. Madero, que denominaré *institucional*, que otorgó plena libertad a las dos Cámaras. El resultado final fue que la Cámara de Senadores pidió su renuncia y la de Diputados la aceptó.

Extraña situación habría de enfrentar Carranza en este aspecto: por un lado, la Constitución de 1857 había abierto y ampliado las facultades del Legislativo como nunca y, por el otro, el hecho, históricamente cierto, del tradicional sojuzgamiento de ese Legislativo, especialmente durante

la larga presidencia de Porfirio Díaz. En otras palabras, valga la paradoja, que a mayor libertad legislativa establecida en la Constitución, mayor sumisión, de hecho, por los presidentes que rigieron bajo el amparo de esa Constitución.

Emilio Rabasa, en *La Constitución y la dictadura*, explicó el fenómeno, en el sentido de que *precisamente* el otorgamiento excesivo de facultades al Legislativo obligaron a Juárez y a Díaz a gobernar sin o en contra de la Constitución de 1857.

Por su parte, Carranza alude a la situación pasada en los siguientes términos: “el Poder Legislativo, que por naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa o difícil la marcha del Poder Ejecutivo [...]”. Señalado el mal, inmediatamente después propone el remedio:

varias reformas de las que la principal es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la República y a los altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas.

En efecto, el artículo 103 de la Constitución de 1857 instauraba acción contra el presidente de la República no sólo por los tradicionales delitos de traición a la patria y delitos graves del orden común (que serían los únicos que prevalecerían en la Constitución de 1917), sino también por “violación expresa de la Constitución” o por “ataque a la libertad electoral”, hipótesis estas dos últimas de una enorme amplitud para atacar y eliminar al Ejecutivo federal.

En síntesis, Carranza aceptaba implícitamente la tesis de Rabasa, en el sentido de que un Legislativo con amplias facultades obligaba y conducía, como reacción, a un Ejecutivo dictatorial.

Luego sigue un tema que verdaderamente apasionó a Carranza: *el parlamentarismo*. De los 102 párrafos que, en total, conforman el mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro, 21 están dedicados al parlamentarismo.

Creo hallar la explicación a esta cuestión en lo siguiente: durante la Convención de Aguascalientes, de tan amargo recuerdo para Carranza (por haber sido destituido él y Villa de la dirigencia ejecutiva de la Revolución), los delegados zapatistas Germán Palacios Moreno, Antonio

Díaz Soto y Gama y Otilio Montaña (13 de enero de 1915) proponen un proyecto de Decreto que presentaba el parlamentarismo como forma de gobierno, con el argumento que la Constitución de 1857 era burguesa.<sup>90</sup>

Absurdamente, la Convención aprobó el proyecto (76 votos contra 4) que creaba una organización exótica, mixtificada de presidente con consejo de ministros nombrados por la Asamblea y responsables ante ella. El absurdo no tuvo la menor vigencia, pero seguramente alertó a Carranza quien, como se ha dicho, dedicó varios párrafos en contra del parlamentarismo.

Al respecto cita a Alexis de Tocqueville quien, al estudiar la historia de los pueblos de América de origen español, manifestó que “éstos van a la anarquía cuando se cansan de obedecer y a la dictadura cuando se cansan de destruir”.

Finaliza su larga disquisición de filosofía política antiparlamentaria manifestando que pueden coexistir orden y libertad.

En contrapartida, a las dilatadas facultades otorgadas por la Constitución de 1857 al Legislativo, debía otorgarse, por supuesto, un mayor radio de acción al Ejecutivo. Antes que ello, sin embargo, había que restablecer la elección directa del presidente, prevista por Madero en 1912 como ya se dijo y propuesta en el Senado por Emilio Rabasa y Miguel Macedo en 1911, y quedar claramente establecida la no reelección, ya que ambos principios fueron conquistas obtenidas en la Revolución de 1910.

En definitiva, habría de “constituir el gobierno de la República respondiendo escrupulosamente esa honda tendencia a la libertad, a la igualdad y a la seguridad de sus derechos, que siente el pueblo mexicano”. Carranza se inclinaba más por la fórmula francesa de los derechos humanos que la inglesa, de carácter parlamentario.

Con toda razón se propuso suprimir la vicepresidencia, por dos razones igualmente válidas: por inútil y como punta de lanza para grupos que querían acceder al poder, como fue el caso del “cientificismo” si hubiera desaparecido Díaz.

En el artículo 84 del proyecto se fijaron las formas de suplir la falta absoluta del presidente (norma prevaleciente hasta ahora), dividiendo los tiempos del desempeño ya efectuado por el presidente ausente o faltista,

90 Datos tomados de Sotelo Rosas, Augusto David, *Presidencialismo o parlamentarismo en México*, tesis doctoral, 1993.

y conforme estuviera reunido el Congreso General o la Comisión Permanente. Ya durante la vigencia de la Constitución de 1917 y ampliado a seis el periodo presidencial, la norma fue aplicada por la falta absoluta de Álvaro Obregón, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez.

La completa independencia del *Poder Judicial* (al que sólo se le dedicó un párrafo) se buscó en la inamovilidad dentro del periodo de cuatro años. El Constituyente fijó la más racional norma de la inamovilidad absoluta, salvo el caso en que los ministros incurriesen en responsabilidades en el desempeño de sus funciones públicas.

#### *f. Exhortación final*

Vuelve a insistir Carranza que son reformas, no una Constitución nueva y que son “tendientes a asegurar las libertades públicas por medio del imperio de la ley”. Esto se lograría con una justicia administrada por hombres probos y con la concurrencia reiterada del pueblo en la cuestión administrativa.

Quedaba ya en manos de los diputados “coronar la obra”. No solamente la coronaron, sino que la ampliaron radicalmente.

### *B. El proyecto de Carranza*

En términos generales, el proyecto de reforma de Venustiano Carranza, presentado al Constituyente que se encargaría de discutir y elaborar la Constitución de 1917, fue aceptado en su mayoría, por no decir en forma integral.

Las excepciones las constituyeron los nuevos artículos de contenido social a que me referiré más adelante: artículos 3º, 5º, 24, 27, 28, 123 y 130.

Con relación al proyecto de Carranza, las modificaciones introducidas por el Constituyente fueron pequeñas y, a título ejemplificativo, las menciono a continuación.

*Artículo 7.* Expresa que en los delitos de prensa, los expendedores no podrán ser detenidos.

*Artículo 16.* Con el mismo significado, se le da una redacción distinta, como sucede con el artículo 21.

*Artículo 32.* Agrega el requisito de ser mexicano por nacimiento para ingresar a la Marina Nacional de Guerra.

*Artículo 33.* Se le suprimió un párrafo, donde existía la prohibición para adquirir bienes raíces previa renuncia de la calidad de extranjero, situación que se atendió por el nuevo artículo 27.

*Artículo 42.* Agrega las islas de Guadalupe, Revillajigedo y de la Pasión, situadas en el océano Pacífico.

*Artículo 48.* Agrega la excepción de jurisdicción en beneficio de los estados que a la fecha de la Constitución la habían ejercido sobre las islas de ambos mares.

*Artículo 52.* Se disminuyó de cien mil a sesenta mil el número para tener derecho a elegir un diputado.

*Artículo 58.* Se establece en cuatro años la duración del término de los senadores.

*Artículo 82.* Se agrega a la fracción VII, estableciendo entre los requisitos para ser presidente “no ver figurado, directa o indirectamente, en alguna asonada, motín o cuartelazo”. Este agregado tenía más filo de lo que simplemente aparecía a la vista, ya que excluía a varios revolucionarios.

*Artículo 87.* En la protesta del Ejecutivo se agregó “si así no lo hiciere, que la nación me lo demande”.

*Artículos 103 y 104.* Se engloban, en una fórmula más reducida, dentro del artículo 104 finalmente aprobado.

*Artículo 115.* Agrega el requisito de vecindad no menor de cinco años antes de la elección en los municipios.

*Artículos finales.* Después del 123, los artículos van coincidiendo, con un número menor debido a la no existencia del citado precepto en el proyecto de Carranza, así sucesivamente hasta el artículo 130 sigue esta secuencia.

*Artículos 131 y 132.* Coinciden con los artículos 135 y 136 de la Constitución.

*Artículos transitorios.* Los del proyecto de Carranza coinciden con los de la Constitución de 1917, con la adición de seis disposiciones más, realizadas por el Constituyente.

Según el enlistado anterior, se nota que el proyecto de Carranza, con sus aspectos político y jurídico, fueron transcritos en la Constitución fi-

nal. Las excepciones las constituyeron los artículos de contenido social a los que me referiré en el siguiente apartado.

## 2. LA CONSTITUCIÓN SOCIAL O EL LIBERALISMO ECONÓMICO SOCIAL. MOMENTOS ESTELARES

En páginas precedentes advertí que aun cuando, por supuesto, la Constitución de 1917 es un solo documento, orgánico y congruente, la verdad es que tanto por las causas que originaron la Revolución, los diferentes planes que se elaboraron y los partidos o grupos que se presentaron en la elaboración de la Constitución, prácticamente, desde un punto de vista metodológico, se trata de un documento con dos partes bien definidas: la liberal y la social, o más precisamente, la del liberalismo político jurídico y la del liberalismo económico social.

La liberal está contenida sobre todo en la transcripción que se hicieron de varios artículos de la Constitución de la misma filosofía política de 1857, el monumento más liberal de todo nuestro desarrollo constitucional. Este contenido quedó plenamente plasmado, sobre todo, en el proyecto de Constitución presentado por el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, encargado del Poder Ejecutivo, que presentó el 1° de diciembre de 1916 al Constituyente. Ya he dado cuenta, minuciosa y comentada, del proyecto carrancista, así como de las variaciones que sufrió el marco esencialmente liberal.

Por otro lado, la discusión, el debate y la consideración de diferentes artículos del proyecto de Carranza no fueron sujetos a pequeñas mutaciones, sino que engendraron disposiciones e incluso títulos (el sexto sobre del trabajo y de la previsión social) completamente nuevos. Pertenecen pues al contenido social de la Constitución los artículos 3°, 5°, 24, 27, 28, 123 y 130, de los que se dará cuenta en este capítulo, no en una narrativa exhaustiva de los mismos, que sería interminable, sino extrañando los momentos estelares de esos preceptos, especialmente los que resalten el pensamiento social de los mismos.

Vale una digresión previa en el trabajo que me propongo, advirtiéndole que los artículos arriba mencionados no conforman, a mi juicio, una doctrina socialista en todos sus fundamentos y consecuencias, sino que son exclusivamente sociales. En efecto, Marx y otros pensadores socialistas fueron señalados en el Constituyente,<sup>91</sup> pero en éste jamás se adoptó toda

91 Ya lo mencioné en el capítulo IV.



la doctrina marxista. Y no se hizo así puesto que en la primera parte de la Constitución, la esencialmente liberal, no admitió principios básicos del socialismo, como, por ejemplo, la propiedad de todos los medios de producción y distribución por parte del Estado.

Basta señalar al respecto que el artículo 28, de tendencias francamente sociales, a fin de cuentas estableció los principios de la economía mixta, principios que habrían de tener su desarrollo, en aquel entonces y después, en otros preceptos más contemporáneos dentro del capítulo o disposiciones económicas sociales de la Constitución. A estas últimas, en los debates esenciales, se refiere la siguiente exposición.

#### *A. Artículo 3º*

Fue el tercero uno de los más debatidos en el Constituyente y el único que motivó la presencia del primer jefe, Carranza, durante los debates.

El Sr. don Venustiano Carranza se presentó después de haber enviado su proyecto, a escuchar los debates del artículo 3º del que es autor, él no ha sido oído para hacer modificaciones a su proyecto, la Comisión no lo creyó menester. Se presentó para manifestar y sólo su presencia que estaba dispuesto a escuchar razonamientos, que quiere ver de qué manera y con qué razones se derrota su proyecto. Es el derecho de todos los autores.

Pero la Comisión se empeñó en cambiar el artículo del primer jefe y no poner las restricciones de las corporaciones religiosas donde corresponde.

El artículo 3º propuesto por Carranza a la letra decía. “*Artículo 3º.* 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 mismos establecimientos”.

La primera comisión de Constitución resolvió no aprobar el artículo 3º del proyecto de Constitución y sustituirlo por el siguiente.<sup>92</sup>

*Artículo 3º.* 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. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante podrá establecer o dirigir escuelas de

<sup>92</sup> El largo y encendido debate sobre el artículo 3º. Así como su final aprobación tuvo lugar los días 11, 13, 14 y 16 de diciembre de 1916. A esas sesiones se refieren estas notas sobre el citado artículo. *D. de los D.*, pp. 637 y ss.

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.

Querétaro de Arteaga, 9 de diciembre de 1916. General Francisco J. Múgica. Alberto Román. Enrique Recio. Enrique Colunga.

Los arriba firmantes constituían la primera comisión de Constitución a quienes no siguió otro integrante de la misma Luis G. Monzón. Expuso su desacuerdo en los siguientes términos.<sup>93</sup>

El artículo 3º del proyecto de Constitución proclama la libertad de enseñanza, sin taxativa, con la explicación de que continuará siendo laica la enseñanza que se dé en los establecimientos oficiales, y gratuita la educación en las escuelas oficiales primarias.

El poder público debe procurar a los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás, salvo cuando en ejercicio de la libertad pueda afectar a la sociedad en su conservación o desarrollo.

A su vez, la enseñanza religiosa que contiene ideas abstractas no pueden ser asimiladas por la niñez, y si puede contrariar su desarrollo psicológico natural, o deformar su espíritu, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en escuelas primarias oficiales o particulares.

En la historia el clero ha sido el enemigo más cruel y tenaz de las libertades, sus intereses están contra la patria, la tendencia del clero es usurpar funciones del Estado, es preciso excluir a los ministros de los cultos toda ingerencia de enseñanza primaria.

Educación laica es igual a neutral, ajena a toda creencia religiosa, aquella que transmite la verdad y desengaña del error con un criterio científico.

Por lo expuesto se fundan las siguientes conclusiones a la aprobación de la asamblea, no se aprueba el artículo 3º del proyecto; y se sustituye el artículo por otro que engloba las ideas sostenidas.

### *Voto particular del c. Luis G. Monzón.*<sup>94</sup>

Los miembros de la Comisión disintimos sobre el empleo de una palabra capital, que debe caracterizar a la educación popular; el vocablo es *laica*, éste en mi opinión mañosamente se utilizó en el siglo XIX, propongo se sustituya por el término *racional* acorde al presente siglo.

La educación primaria civiliza a los pueblos, al promover evolución integral y armónica de cada uno de sus elementos, de sus facultades, de allí que tengamos dos gérmenes de educación: física y psíquica.

Pido se haga al artículo 3º, la única modificación de que la palabra laica se sustituya por el vocablo racional.

93 *D. de los D.*, t. I, p. 638.

94 *D. de los D.*, t. I, pp. 639 y ss. Se sintetizó el voto de Monzón.

Como se notará, la gran disputa que entrañó el artículo 3º fue en torno al término *laica* que Monzón sugirió cambiar por racional y, en general, por todo lo relativo a la cuestión religiosa.

La verdad es que todos querían suprimir la injerencia de la Iglesia en cuestiones de educación, pero era cuestión de grado entre los más moderados y los jacobinos.

Conforme a las actas, se ve el esfuerzo de los moderados para la libertad absoluta de enseñanza en todos los sentidos de la palabra, tanto en el clásico, o sea, ausencia de todo culto o religión en la instrucción, cuanto también en su opuesto el enseñar “a fuerza” un intransigente ateísmo. En otras palabras, la auténtica libertad de enseñanza es impedir que los no creyentes sean educados con doctrinas religiosas, pero, asimismo, tampoco obligar a los demás a abandonar sus creencias tradicionales.

También se trataba de una cuestión de colocación, puesto que los miembros de la comisión habían creído que el artículo debía tener el contenido del “clero tanto individual como las corporaciones, no podrían enseñar en México”. En el fondo, se dice en la sesión correspondiente que “el primer jefe acepta la idea pero la ha puesto en su lugar en el artículo 27, la restricción inscrita en ese precepto es justificada, tolerable y feliz, que en el artículo 3º”.

El proyecto del primer jefe establece la libertad de enseñanza y cuando a ello se refiere sólo a individuos debe entenderse sin restricciones de allí la frase: “plena libertad de enseñanza”; sin embargo, debido a la situación del país donde el clero católico tiene tanta influencia, es conveniente no se enseñasen materias religiosas en escuelas particulares.

Música, el connotado “jacobino”, deseó puntualizar que no se trataba de una cuestión personal

ni la comisión como tal, ni yo en lo particular, nos hemos de prestar a ninguna clase de intereses personales, si se ha cometido alguna falta al primer jefe, al presentar el proyecto mil disculpas a él, si así lo hicimos es por no comprometernos con las declaraciones peligrosas para su política y ayudarlo en labores tan arduas, pero de ningún modo a ultrajar su respetabilidad.

En oposición al radicalismo del dictamen de la comisión, se presentó Cravioto diciendo que<sup>95</sup> “vengo a combatir el dictamen enérgicamente,

95 D. de los D., t. I, pp. 658-665.

el dictamen de la comisión, que halaga el sentimiento unánime en contra del clericalismo, si aceptáramos el criterio exclusivo de ese dictamen tendríamos que dar al traste con preciosas conquistas consagradas en la Constitución del 57”.

“El proyecto de la Comisión no aplasta la frailería, lo que aplasta son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano. La libertad de enseñanza es un derivado de la libertad de opinión, de esa libertad que para la autonomía de la persona humana es la más intocable, más intangible, más amplia”.

En resumen, era la lucha por mantener el liberalismo clásico en todo su esplendor *versus* quienes, por la cuestión religiosa, querían delimitarlo, Cravioto concluye su defensa en los siguientes términos:

“Si se admite que el hombre tiene derecho de aprender y de enseñar, está toda la libertad de enseñanza en su esencial capital”.

Cravioto señaló que la comisión consideraba que había que quitar adeptos al clericalismo, que había que apartar a la niñez del clero, que había que libertarla de las torceduras de la enseñanza religiosa. Las escuelas religiosas no eran en la república ni tan peligrosas ni tantas como se creía. Las estadísticas eran:

tenemos para la república en 1907, los datos siguientes: escuelas oficiales sostenidas por el gobierno federal, por los gobiernos de los estados y por los municipios, incluyendo las de párvulos y de enseñanza primaria elemental y superior, 9620. Escuelas de igual carácter sostenidas por el clero, 586. Los peligros que tanto espantan a la Comisión, no existen verdaderamente. 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.

El verdadero triunfo liberal sobre la enseñanza religiosa está en combatirla en su terreno mismo, multiplicando las escuelas nuestras, así lo ha comprendido el primer jefe, a quien nadie podrá tachar de conservador, es el que más serenamente radical de nosotros, quien interpreta el espíritu verdadero de la Revolución, quiere la redención del pueblo dentro del respeto a las libertades de todos, hay que amar la libertad hasta en los propios enemigos, de lo contrario, es hacer de la libertad un instrumento de opresión. Pide que se rechace el dictamen jacobino de la Comisión.

La lucha era, por un lado, preservar la Constitución de 1857 en sus principios fundamentales y no restringir sus libertades, y, por el otro, hacer que se cumplieran las Leyes de Reforma para que el clero no volviera a obstruir la marcha de la república.

Continuaron los defensores del proyecto del primer jefe por medio de los diputados Chapa y Palavicini.<sup>96</sup>

*Habla el diputado Chapa*, el artículo 3° presenta radicales reformas al proyecto del primer jefe, la comisión asombró al presentar la proposición de sustituir un artículo eminentemente liberal que contiene un derecho individual, por otro con una fórmula mezquina que entraña el monopolio de las conciencias.

Así, es mil veces preferible la esclavitud que la implantación del monopolio de nuestras conciencias, el infame control que se pretende dar al Estado para que dicte arbitrariamente lo que puede enseñarse y aprenderse.

Continúa diciendo el diputado Chapa, vengo a sostener enérgicamente el espíritu de liberalismo puro que contiene el artículo 3° propuesto por el primer jefe y a impugnar, la fórmula jacobina sectaria que presenta la comisión.

*Intervención del diputado Palavicini.* La Comisión ha obrado rectamente, se ha equivocado en la redacción de este artículo, por falta de lectura del proyecto de Constitución. En la iniciativa del primer jefe se dice que se ha conservado el espíritu liberal de la carta del 57, el asunto de fondo no es saber que combatimos al clero, lo importante es preguntarse ¿vamos a modificar por completo el credo liberal que ha sido nuestra bandera? ¿vamos a sostener que un individuo por solo pertenecer a una congregación no pueda enseñar francés o inglés?, éste es el punto.

En la primera parte del artículo se dice que habrá libertad de enseñanza, y luego se prohíbe a corporaciones religiosas, ministros de culto establecer o dirigir escuelas primarias ni impartir enseñanza personalmente en colegios. Esto es un absurdo.

Finalmente el artículo fue aprobado el 16 de diciembre de 1916 para quedar en los siguientes términos.

*Artículo 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 impartan en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún 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 artículo 3° arriba transcrito fue pues resultado de cabildeos y de propuestas y contrapropuestas. Se conservó algo del texto primitivo ca-

96 D. de los D., t. I, pp. 692 y ss. y 700 y ss.

rancista de claro espíritu liberal clásico, pero se le añadieron tres importantísimos elementos.

- Que la enseñanza laica se extendiera a la primaria elemental y superior que se impartiese en los establecimientos particulares.
- Que ninguna corporación religiosa o ministro de algún culto podrían establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.
- Se sujetaban a las escuelas primarias particulares a la vigilancia oficial.

El artículo 3° fue debatido y aprobado en las sesiones del 11, 13, 14 y 16 de diciembre de 1916. Con esta disposición se inicia el traslado de una Constitución eminentemente liberal, a tono con la liberal individualista de 1857, hacia una Constitución social o del liberalismo económico social. Se verá con mayor precisión la complementación social a la liberal en el artículo 5°, que originó el 123 y es el que a continuación se trata.

### B. *Artículos 5° y 123*

He juntado estas dos muy importantes disposiciones ya que la discusión del artículo 5° del proyecto de Venustiano Carranza, tras unas iniciales divergencias, fue la oportunidad buscada por los revolucionarios con sentido social para dedicar todo un título nuevo de la Constitución en materia del trabajo.<sup>97</sup>

Por el estudio realizado de las actas de los debates, se nota que no fue un plan preconcebido por persona o grupo alguno, aunque sí un clamor hasta entonces acallado, una consecuencia brotada al calor de las discusiones y que verdaderamente germinó en la redacción de todo un título completo.

El proyecto de Carranza decía así.

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.

<sup>97</sup> En unión del artículo 73, el artículo 5° fue el que mayor número de sesiones se llevó: ocho. La primera, el 12 de diciembre de 1916, la última, el 23 de enero de 1917.

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

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un periodo 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 y civiles.

Sujeto el anterior proyecto a la consideración de la comisión de Constitución, en esencia y con algunas modificaciones, fue aprobado por la misma, según aparece de la transcripción que ahora se hace del proyecto de la comisión.<sup>98</sup>

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. La ley perseguirá la vagancia y determinará quiénes son los que incurrir en este delito.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, el servicio en el ramo judicial para todos los abogados de la República, el 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 permite la existencia de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación y objeto con que pretenden erigirse. Tampoco puede admitir convenio en el que el hombre pacte su destierro o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido, por un periodo que no sea mayor de un año, y no podrá excederse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera derecho político o civil.

La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, aunque éste haya sido impuesto por sentencia judicial. Queda prohibido el

98 Varias transcripciones, en este apartado sobre los artículos 5° y 123 fueron tomadas de la obra Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, "Trabajo y previsión social", pp. 285 y ss., otras fueron obtenidas del *D. de los D.*, ts. I y II, en las sesiones dedicadas a esos dos artículos.

trabajo nocturno en las industrias a los niños y a las mujeres. Se establece como obligatorio el descanso hebdomadario.<sup>99</sup>

Como se notará, los puntos de divergencia entre el proyecto Carranza y el de la comisión fueron los siguientes:

a) “La ley perseguirá la vagancia y determinará quiénes son los que incurrn en este delito”.

b) Adición, en el párrafo segundo, de “el servicio en el ramo judicial para todos los abogados de la República”.

c) Se cambió “no permite” por “no reconoce la existencia de órdenes monásticas”.

d) Finalmente se añadió el último párrafo ya transcrito, que contiene normas de carácter laboral.

En cuanto a la vagancia, Lizardi lo considera inapropiado, dados los términos en que se redacta el artículo.

En lo relativo al servicio obligatorio en el ramo judicial para todos los abogados de la República, realmente se trataba de un propósito irrealizable e inequitativo. Lizardi consideró que con los abogados “quede la administración de justicia peor de como está al entrar los abogados, es posible que aquéllos que han hecho chicanas las hagan como jueces. También puede darse que se sigan tramitando sus asuntos bajo la firma de otro y será el primero en torcer la justicia”. Como es de notarse, no se criticó lo inequitativo de la disposición, que establecía una carga única en un solo gremio profesional, sino la mala fama de los abogados.

El “no reconoce” del proyecto de Carranza a propósito de la existencia de órdenes monásticas quiso ser más categórico al asentar que “no se permite”.

Fue, sin embargo, la adición del último párrafo propuesto por la comisión lo más importante y transcendente, ya que, por un lado, se abordaban varias cuestiones laborales (jornada máxima de trabajo obligatoria de ocho horas, prohibición del trabajo nocturno en la industria a los niños y a las mujeres y obligación del descanso hebdomadario) y, por el otro, quedaba planteada, a nivel y *dentro de la Constitución misma, la materia laboral*.

Mucho se ha criticado a Carranza por la omisión en su proyecto de todo lo relativo a la cuestión del trabajo. La crítica no está totalmente

99 Palavicini, Félix F., *op. cit.*, nota 98, p. 281.



justificada ya que Carranza, entre las facultades del Congreso (artículo 73, fracción X), consideraba la de “legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y *trabajo*”.

Al respecto, el diputado Macías expresó.

Mientras yo me fui a los Estados Unidos, el señor Zurbarán, ministro de Gobernación, propuso que en la fracción VI o X del artículo 72 constitucional se estableciera la facultad del Congreso de legislar en materia de trabajo, no estuve de acuerdo con esto ya que las condiciones de trabajo en la República varían de un lugar a otro, y en consecuencia esa facultad debe quedar en los estados.<sup>100</sup>

Después de lo expresado, ¿porqué se está en contra del proyecto? 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 en la Constitución.

El señor Carranza no puso el proyecto de ley en la Constitución porque lo creyó una *cosa secundaria*.

¿Consideraría Carranza la cuestión laboral como secundaria según la crítica que le hizo Macías o es que sus consejeros estimaron que técnicamente ello debiera ser el contenido de una ley secundaria? Lo cierto es que el criterio de Carranza fue ampliamente superado por los diputados de gran conciencia social.

Ya desde la sesión ordinaria del 19 de diciembre de 1916, se dio cuenta con una serie de protecciones y prerrogativas laborales que constituirían la génesis del artículo 123.

Se propuso limitar las horas de trabajo y establecer un día de descanso forzoso a la semana; prohibir el trabajo nocturno en fábricas a niños y mujeres; establecer la igualdad de salario en igualdad de trabajo; derecho a indemnización por accidentes de trabajo, y que los conflictos entre capital y trabajo se resolvieran por comités de conciliación y arbitraje. La comisión no desechó estos puntos, pero no creyó que cupiesen en la sección de las garantías individuales; así es que aplazó su estudio para cuando se llegare a estudiar las facultades del Congreso.

En aquella ocasión se pedía ya el retiro del artículo 5° de la comisión, sólo para hacerle “algunas modificaciones”.<sup>101</sup>

Presentado el nuevo dictamen de la comisión (Múgica, Ramón, Rayón, Recio y Colongua), tampoco satisfizo a la Asamblea, por lo que se ano-

100 *D. de los D.*, t. I, p. 1.036.

101 *D. de los D.*, t. I, p. 805.

taron en contra Lizardi, Mata, Victoria, Von Versen y Pastrana Jaimes. En pro, Andrade, Jara, Zavala, Dionisio y Manjárez.

Se iniciaba la gran batalla entre los que deseaban todo un nuevo artículo y quienes sólo deseaban adiciones al de la comisión.

Fueron varios los proponentes de la reforma integral. Entre ellos destaca el diputado obrero por Yucatán, Héctor Victoria, que se opuso al dictamen de la comisión porque el problema del trabajo sólo se había tocado superficialmente.<sup>102</sup> “Tanto en el dictamen de la comisión como en el proyecto del primer jefe, no se trata el problema obrero con el respeto y la atención que merece”, afirmó Victoria, quien añadió: “a mi juicio, el artículo 5° está trunco; es necesario que en él se fijen las bases constitucionales sobre las que los estados de la Confederación Mexicana tengan libertad de legislar en materia de trabajo”.

Finalizó Victoria diciendo que

debía adicionarse el artículo 5° que debe trazar las bases fundamentales en materia de trabajo entre otras: jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización en talleres, fábricas, minas, comercios, industriales, creación de tribunales de conciliación, de arbitraje, prohibición del trabajo nocturno a las mujeres y niños, accidentes, seguros e indemnizaciones. El plazo de duración de los contratos de trabajo de un año es muy largo, mejor propongo dos o tres meses.

El otro gran impulsor de la legislación obrera fue Alfonso Cravioto quien, en la sesión del 28 de diciembre de 1916, ya hace la propuesta concreta de un artículo especial.

Dijo Cravioto:

Estoy de acuerdo con el criterio general de la Comisión, ésta no ha andado tan desacertada al pretender establecer ciertas bases reglamentarias dentro del artículo 5°. Vengo a insinuar la conveniencia de trasladar la cuestión obrera a un artículo especial, para mejor garantía y mejor seguridad a los trabajadores.

Continuó Cravioto con las siguientes palabras:

Aparte de las reformas meramente políticas que la Revolución ha proclamado a través del primer jefe como: municipio libre, supresión de la vicepresidencia, la no reelección; se encuentran las reformas sociales de los renovadores y son: lucha contra el peronismo, contra el obrerismo, contra

el hacendismo, contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado, lucha contra el clericalismo, contra el militarismo. Nosotros somos liberales progresistas por muchas influencias socialistas.<sup>103</sup>

Por el bien del pueblo es válido intercalar cosas reglamentarias en el derecho constitucional. Insinúo que la Comisión retire del artículo 5° todas las cuestiones obreras para que con amplitud se presente un artículo especial que sería el más glorioso.

El diputado Luis G. Monzón, como Victoria, quería dejar a los estados —dentro del artículo 5°— la obligación para los Congresos locales de que legislen en cada estado sobre la manera de reglamentar el trabajo.

Resulta curiosa una intervención del diputado José Natividad Macías en el sentido de que el primer jefe le había encargado ir a Estados Unidos y visitar establecimientos de Chicago, Baltimore, Philadelphia y Nueva York “y recoger toda la legislación obrera de ese país”. También “habrá de adaptarse y adoptarse lo más avanzado de las legislaciones inglesa y belga en materia laboral”.

Y resulta curioso, decía yo, puesto que, con el andar del tiempo, México fue el país con la legislación del trabajo más progresista y completa de todo el mundo, a partir de la aprobación del artículo 123. Y también lo fue en el sentido de que, aparte de cuestiones técnicas o de ortodoxia constitucional, se lanzaran los constituyentes a redactar todo un nuevo título con la proyección y superioridad que otorga la ley mayor.

Finalmente, el presidente de la comisión, Francisco J. Múgica, ante lo inevitable, manifestó que

desea la comisión que con toda honradez, se encauce el sentir de la Asamblea en estos momentos; se ha atacado el dictamen como insuficiente e incompleto. Algunos proponen que se adicione, otros que se quiten todas las adiciones de allí y se pongan en capítulo aparte. La Comisión desea saber cuál de los dos párrafos se acepta, esto es, que se agregue al artículo 5° todo lo que no ha puesto en la Comisión, o que se haga un capítulo especial; resuelta esta cuestión la Comisión pide permiso para deliberar si se retira o no su dictamen.

Continuó el diputado Múgica, “la Comisión está conforme en retirar el dictamen y pide permiso para ello”.<sup>104</sup>

103 *D. de los D.*, t. I, p. 1.024.

104 Palavicini, Félix F., *op. cit.*, nota 98, p. 319.

Decidido el retiro del artículo 5º, el diputado Froilán C. Manjárez propuso “que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo, cuyo capítulo podría llevar como título ‘*Del trabajo*’ o cualquiera otro que estime conveniente la Asamblea”. Por su parte, los diputados Rafael Ochoa de los Ríos y Rodríguez propusieron otra moción suspensiva a fin de que no se votase el artículo 5º “mientras no se firme el capítulo de las bases del problema obrero”.<sup>105</sup>

A consecuencia de esto, el presidente de la comisión general, Francisco J. Múgica, declaró que “se ha resuelto toda la cuestión. La comisión está conforme en retirar el dictamen y pide permiso para ello”.

Como se había propuesto, en las oficinas del señor ingeniero Pastor Rouaix y bajo su presidencia se reunieron todos los diputados que deseaban una legislación amplia en materia de trabajo y que no querían abandonar este asunto a las leyes orgánicas. Revolucionarios; pero ya previsores y precavidos quisieron que quedase en la Constitución de la República, en nuestra ley fundamental, un capítulo de garantías sociales. Con este hecho los constituyentes mexicanos de 1917 se adelantaban a todos los del mundo. Nuestra Constitución iba a ser la primera que incluyese garantías sociales. A pesar de que desde mucho tiempo atrás existían partidos socialistas en casi todos los países de Europa, al redactarse las nuevas Constituciones, posteriores a la guerra de 1914 y 1918 pocas Constituciones incluyeron, dentro de las garantías individuales, algunas garantías sociales y ninguna, excepto la rusa, que tiene una estructura especial, alcanzó la ideología avanzada de la constitución de 1917 y, agregamos: todas posteriores a la de Querétaro.<sup>106</sup>

En aquellas reuniones fuera de la Cámara, se formuló el proyecto del capítulo “Trabajo y previsión social” que habría de ser el artículo 123 de la Constitución.

El 13 de enero de 1917 se dio a conocer a la Asamblea una iniciativa que contenía el proyecto siguiente:

Los que suscribimos, diputados al Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración de él un proyecto de reforma al artículo 5º de la carta magna de 1857 y unas bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en 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.<sup>107</sup>

105 *Ibidem*, pp. 313-314.

106 *Ibidem*, t. I, pp. 319-320.

107 *Ibidem*, t. I, p. 320.

El proyecto apareció como Título VI, “*Del trabajo*”, y contenía un solo artículo con 28 fracciones. Fundamentalmente se refería a la duración de la jornada nocturna; la jornada de los mayores de doce y menores de dieciséis años; el día semanal de descanso obligatorio; el trabajo de las mujeres durante el embarazo; salario mínimo; “para trabajo igual debe corresponder salario igual”; la no embargabilidad del salario mínimo; la fijación del salario mínimo por comisiones; el pago del salario en moneda de curso legal; la jornada extraordinaria; habitaciones cuando la negociación distare de más de dos kilómetros; el establecimiento de mercados públicos; responsabilidad de los empresarios por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; cumplimiento de reglas sanitarias mínimas; la coaligación profesional tanto de obreros como de empresarios; el derecho de huelga; los paros; los consejos de conciliación y arbitraje para dirimir las diferencias entre el capital y el trabajo; terminación del contrato de trabajo y pago de indemnización por el patrono que no sujetare sus diferencias a los consejos o no acatare los laudos; el no despido por pertenecer a un sindicato; preferencia de salarios e indemnizaciones sobre cualesquiera otros créditos no transcendencia de las deudas de los trabajadores a sus descendientes; bolsas de trabajo; condiciones inaceptables en el contrato de trabajo; las causas de seguros populares, y las sociedades cooperativas.

Firmaban el dictamen, de fecha 13 de enero de 1917, Constitución y reformas. Querétaro de Arteaga, a 13 de enero de 1917, Pastor Rouaix, Víctor E. Góngora, E. B. Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre.

Conforme en lo general: C. L. Gracidas, Samuel de los Santos, José N. Macías, Pedro A. Chapa, José Álvarez, H. Jara, Ernesto Meade Fierro, Alberto Terrones B., Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar, A. Aguilar, Donato Bravo Izquierdo, E. O’Fárril, Samuel Castañón. (Rúbricas).

Apoyamos el presente proyecto de reformas: Dr. Miguel Alonso R., Cayetano Andrade, F. A. Bórquez, Alfonso Cabrera, F. Castaños, Cristóbal Ll. y Castillo, Porfirio del Castillo, Ciro B. Ceballos, Marcelino Cedano, Antonio Cervantes, Alfonso Cravioto, Marcelino Dávalos, Cosme Dávila, Federico Dinorí. Jairo R. Dyer, Enrique A. Enríquez, Juan Espinosa Bávara, Luis Fernández Martínez, Juan N. Frías, Ramón Frausto, Reynaldo Garza, José F. Gómez, Fernando Gómez Palacio, Modesto González Galindo, Antonio Hidalgo, Ángel S. Juarico, Ignacio López, Amador Lozano, Andrés Magallón, José Manzano, Josafat S. Márquez, Rafael Martínez Mendoza, Guillermo Ordorica, Félix F. Palavicini, Leopoldo Payán, Ignacio L. Pesqueira, José Rodríguez González, José María Rodríguez, Gabriel

Rojano, Gregorio A. Tello, Ascensión Tépatl, Marcelo Torres, José Verástegui, Héctor Victoria, Jorge E. Von Versen, Pedro R. Zavala.<sup>108</sup>

El dictamen fue turnado a la comisión de Constitución quien prácticamente lo adoptó, añadiendo algunas fracciones hasta un total de treinta, al 123 ya denominado del trabajo y la previsión social. El dictamen también incluye el artículo 5°.

No cabe duda de que los diputados del Constituyente de Querétaro, al no satisfacerse con una ley reglamentaria en materia laboral e insistir en todo un nuevo capítulo, dieron muestra de su enorme proyección social. Así, por primera vez en las Constituciones del mundo, aparecía todo un articulado referido esencial y específicamente a la protección del trabajador en todas las condiciones de su labor.

Por su parte, fue aprobado el artículo 5° para quedar como sigue:

Artículo 5°. Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto con pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

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, los cargos concejiles y los cargos de elección popular directa o indirecta, 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 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. 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.

Como ya ha quedado dicho, la discusión del artículo 5° en la sesión de mero trámite parlamentario, en el que se trataban de fundir algunas pequeñas discrepancias entre el proyecto de Carranza y de la comisión,

108 *Ibidem*, pp. 236-237.

fue el detonante para que en esta Constitución, además de transcribir las garantías de la Constitución de 1857, hubiera capítulos de alto contenido social: se pasaba de la parte exclusivamente laboral de la Constitución a la social, del liberalismo político jurídico.

Al discutirse al final del Congreso el artículo 27, ahora referido a los campesinos, éste ya llevaba el impulso de las disposiciones protectoras de los trabajadores. Entre los dos artículos 123 y 27 se dio cabida a las grandes masas tradicionalmente desposeídas en México, y muy especialmente durante el porfiriato: los trabajadores y los campesinos.

Félix F. Palavicini, en su *Historia de la Constitución de 1917*, concluye así el capítulo del trabajo y previsión social.

“Así terminó el debate de los artículos 5 y 123 de la ley fundamental de la República. La unanimidad de ciento sesenta y tres votos, todos los presentes, confirmó que la Asamblea Constituyente respondía a las aspiraciones populares que se solidarizaban con las clases trabajadoras del país”.

### C. Artículo 27

Indiscutiblemente, el artículo 27 junto con el 123 fueron las más grandes aportaciones de carácter social que realizó el Constituyente de 1917. Como se recordará, el proyecto de Carranza abordó sobre todo cuestiones políticas y no sociales, aun cuando, respecto al 72, le dio la facultad al Congreso para legislar en materia laboral. Por lo que hace al 27, el proyecto de Carranza, incluso cuando era mucho más extenso que su similar del Constituyente de 1857, no llegó a las proporciones finalmente adoptadas en Querétaro.

El Proyecto de Carranza en el artículo 27 se presentó así:

Artículo 27. 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.