

CAPÍTULO IX

LA CONSTITUCIÓN DE 1917

El análisis de la Constitución de 1917 es conveniente iniciarlo con los antecedentes históricos de esa Ley Fundamental, para pasar enseguida a revisar los aspectos que la caracterizan y remarcan su singularidad. Se trata de una constitución primigenia en la formulación y reivindicación detallada de derechos sociales de los trabajadores del campo y asalariados de las ciudades, en sus artículos 27 y 123, por lo que trato el contenido y la significación de esos artículos, sin los cuales la Constitución de 1917 podría ser muy semejante a la de 1857. Otro aspecto que me parece relevante es el talante de algunos constituyentes, tanto de los que prepararon el proyecto del Primer Jefe y el de los diputados que venían de la lucha revolucionaria. Por último presentaré un breve análisis sobre las características específicas de esta Constitución surgida del movimiento revolucionario. Comentaré también el artículo 130 porque, si bien tiene alguna semejanza con el 123 de la Constitución de 1857, tiene variantes y desarrollos que lo hacen distinto de la disposición que se gesta en el siglo XIX.

ANTECEDENTES

Es obligado plantear el contexto histórico en el que surge el Constituyente de 1916-1917, que prepara la Constitución que ahora conmemoramos. Es el corolario racional, aunque no falto de emoción, del movimiento social y político que inspira a sus autores, intérpretes de la voluntad del pueblo mexicano, después de un conflicto mayúsculo que ha tenido lugar durante más de cinco años y produjo masivamente muerte y destrucción de cientos de miles de personas, caminos, puentes, edificaciones materiales y culturales, entre las cuales estuvieron las instituciones.

Con un salto en este capítulo que va del siglo XIX y la Constitución de 1857 a la primera década del siglo XX, llegamos a la crisis del gobierno de Porfirio Díaz y el levantamiento armado encabezado por Francisco I. Madero. Este último personaje había fracasado en su movimiento político que pretendió, un tanto ingenuamente en un primer momento, ganar el poder en un proceso electoral democrático. Aquel accidentado y difícil proceso electoral de 1910, lo conduce a prisión en San Luis Potosí, ciudad en la que decide preparar un Plan que formula con algunas proclamas de reivindicación democrática y social y un movimiento armado que estalla ese mismo año el 18 de noviembre. Tras unos meses de combate, el longevo presidente Díaz decide renunciar al cargo en el que había permanecido por más de treinta años. No sólo renuncia al cargo el anciano dictador, sino que abandona el país. Se produce así el triunfo maderista y el promotor del Plan de San Luis entra triunfante a la Ciudad de México. Poco después se convoca a unas elecciones, en las que Madero tiene una victoria política memorable en 1911. Madero, como sabemos, fue electo presidente ese año y gobernó hasta el levantamiento militar encabezado por varios generales muy destacados: Bernardo Reyes, Félix Díaz y Victoriano Huerta. Este último acaba posesionándose de la silla presidencial, después de ordenar el fusilamiento del presidente Madero y del vicepresidente Pino Suárez, como un paso para ocupar esa posición con una maniobra a la que pretendió dar visos de legalidad. En efecto, en primer término asumió el puesto por unos minutos el secretario de Relaciones Exteriores, don Pedro de Lascuráin, quien nombró titular de esa Secretaría a Huerta. Ese secretario estaba constitucionalmente previsto como el sucesor a

falta de presidente y vicepresidente. Lascuráin, presionado, renuncia a la primera magistratura, dando el paso necesario para que el general golpista se instalara como presidente.

Tras el asesinato del presidente Madero y su vicepresidente, el gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, lanza el Plan de Guadalupe y la rebelión contra el notorio usurpador Victoriano Huerta. La rebelión de don Venustiano se proclamó con la bandera del constitucionalismo, a cuyo amparo organizó un ejército al que bautizó con ese nombre legitimador. A juicio de Carranza y sus seguidores, Huerta había violentado la Constitución de 1857 que estaba en vigor y mediante un procedimiento que había sido un grotesco fraude a la ley.

Con el triunfo definitivo del Ejército Constitucionalista en las batallas del Bajío en 1915, se decidió plantear una nueva constitución. La estrategia seguida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, titular del Poder Ejecutivo, y sus consejeros, fue preparar un proyecto de reformas a la Constitución de 1857.

¿CONSTITUYENTE ORIGINARIO?

Pretendo ahora dirimir brevemente la condición jurídica del Constituyente (1916-1917), en el marco de la teoría constitucional. Se trata de un ejercicio un tanto injusto, porque los juristas de aquel momento, que prepararon el proyecto de reformas a la Constitución, no podían tener presente esta teoría. Pero nuestro diálogo sobre el debate desarrollado en la Asamblea Constituyente de la segunda década del siglo XX puede ser leído o interpretado un siglo después con los lentes que nos da esa teoría constitucional analizada en el primer capítulo de este trabajo. Creo que no hay mejor homenaje a una Norma Superior que la deliberación sobre sus condiciones de creación y sobre sus creadores. Eso es lo que expondré en primer término.

La convocatoria a finales de 1916 para elegir diputados a una asamblea que legislaría sobre una transformación integral de la Constitución no se hizo instituyendo un *constituyente originario*.¹ Para empezar, la

¹ La teoría constitucional establece que un constituyente originario puede surgir de un movimiento revolucionario que derroca al régimen anterior y prepara una nueva Cons-

reforma que hizo don Venustiano Carranza como encargado del Poder Ejecutivo federal no fue ortodoxa, puesto que la Constitución de 1857 no tenía prevista esa figura, ni otorgaba atribuciones a nadie para convocar a una asamblea que pudiera realizar una revisión integral de la Constitución. Así pues, hoy nos preguntamos, después de transcurrida una centuria de que se puso en vigor la Constitución de 1917: ¿con qué credenciales hizo esa convocatoria el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista?

Y empiezo a dar una respuesta: don Venustiano consigue por la vía de los hechos quedar al frente del Poder Ejecutivo, después de derrotar por las armas a la corriente de la lucha revolucionaria que formaron el villismo y el zapatismo, en las batallas de Celaya de abril de 1915. Ese triunfo representa el principio del fin de la lucha armada.² Pero no llega Carranza a encargarse del Ejecutivo en tanto secretario de Relaciones Exteriores, o en falta de éste como secretario de Gobernación, tal como lo previene el artículo 79 de la Constitución de 1857, sino que el barbado *Barón de Cuatro Ciénegas*, que había emprendido una lucha armada contra la dictadura de Victoriano Huerta (como sabemos, don Venustiano, tras el asesinato del presidente legítimo Francisco Madero, había declarado a Victoriano Huerta como un gobernante espurio y usurpador, cuando era a la sazón gobernador de Coahuila y había formado el que bautizó como Ejército Constitucionalista), tras su triunfo había organizado un gobierno de facto que despachaba en el puerto de Veracruz. Una vez que gana la batalla militar decisiva, se traslada a la Ciudad de México, definida constitucionalmente como capital de la República y asiento de los poderes federales. Don Venustiano llama, año y medio después de las batallas del Bajío, a la formación de un cuerpo deliberante para que revisara “integralmente” la Constitución vigente.

titución política, en la que se plasman los nuevos principios, valores y normas supremas de una sociedad y organizan una nueva forma de gobierno. Véase Jaime Cárdenas Gracia, “El Procedimiento para la Revisión Integral de la Constitución de 1917”, en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 12, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

² Aunque no el fin total, porque hubo rebeliones armadas en 1923 (delahuertista) y en 1927 (de los generales Serrano y Gómez). Después hubo diversos conatos de levantamientos armados y, en 1939, la del general Cedillo.

El camino seguido para la convocatoria al Constituyente fue heterodoxo. El ex gobernador de Coahuila utilizó esa Constitución liberal para abanderar y bautizar como “constitucionalista” su rebelión contra el régimen dictatorial de Victoriano Huerta. Esa es la razón jurídico-política por la cual don Venustiano decide no llamar a la formación de un *constituyente originario*. Tal vez un caudillo popular, como Villa o Zapata, si hubiera quedado “encargado” del Poder Ejecutivo y dominara el territorio nacional, hubiera podido convocar a un constituyente primigenio invocando el derecho que le da a una revolución triunfante la creación de una nueva Ley Fundamental. Pero Carranza no invoca ese derecho, que estaba estipulado en el artículo 39 de la Constitución de 1857: “La soberanía nacional reside esencial y *originariamente* en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.³

En su discurso inaugural de la Asamblea Constituyente de Querétaro, en el que introduce y presenta lo que llama Proyecto de la Constitución Reformada, señala lo que a su juicio son las principales modificaciones a la Constitución de 1857, de la que toma su estructura y sus principales disposiciones sobre los derechos de los individuos y los órganos de poder que deben conducir a la sociedad, respetando la libertad y promoviendo su ejercicio más pleno, dentro del marco de la ley. El artículo 127 de la Constitución de 1857 señala que ella puede ser adicionada o reformada por el Congreso de la Unión con el voto de las dos terceras partes de sus individuos presentes y la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados. Ese es el camino que emprende don Venustiano, pasando por alto lo que previene el artículo 128 cuando señala: “Esta Constitución no perderá su fuerza y vigor, aun cuando por alguna rebelión se interrumpa su observancia”.

En la alocución introductoria de su proyecto, Carranza prescribe un presidencialismo fuerte que rechaza de manera acentuada al sistema parlamentario y el gobierno de gabinete que pone en un colectivo la responsabilidad pública y apuntala la concentración del poder en una

³ El uso de cursivas es mío, para resaltar la condición de un constituyente originario que prepara una Constitución en representación del pueblo.

sola persona. Era un pronunciamiento sobre la forma de gobierno que rechazaba de entrada un sistema parlamentario que algunos generales y líderes revolucionarios querían impulsar.⁴ Este es un tema que en los tiempos que corren está discutiéndose y en algunos aspectos ha empezado a acotarse el poder presidencial.

LOS CONSTITUYENTES

Independientemente de la formalidad a la que se acogió don Venustiano para convocar al Constituyente en 1916, asesorado por los juristas e intelectuales que lo rodeaban,⁵ la Asamblea Constituyente de Querétaro se desarrolló materialmente desde el primer momento como originario. El Primer Jefe del Ejército Constitucionalista presentó un proyecto integral de reformas a la Constitución de 1857, inspirado fundamentalmente por liberales que le tenían un gran respeto —muy fundado— a esa Norma Superior. Pero ese grupo que promovió la elección de las diputaciones de buen número de sus miembros, no fue único ni tampoco el dominante en esa asamblea que se reunió en Querétaro, misma ciudad que había escogido el Constituyente originario de 1857.

Los autores del proyecto constitucional que presenta don Venustiano Carranza pueden ser considerados materialmente como padres constituyentes, por más que no todos fueron diputados electos a esa asamblea, como es el caso de uno de esos juristas políticos que fue don Luis Cabrera. Hubo constituyentes electos que respondían al movimiento revolucionario. Ellos habían luchado con las armas para lograr cambios fundamentales y reivindicar derechos del pueblo, como fueron Heriberto Jara (Veracruz), Froylán Cruz Manjarrez (Puebla),

⁴ Entre ellos menciona al general Salvador Alvarado, que veía en el sistema parlamentario la mejor forma de evitar el poder unipersonal del presidencialismo. En el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) se desenvuelve una corriente que promueve la instauración del sistema parlamentario y los diputados pelecistas presentan en 1921 una iniciativa para hacerlo legal. Ésta se señala como una de las causas principales del fin del PLC.

⁵ El discurso y el Proyecto de la Constitución reformada fue preparado con aportaciones de personajes como don Luis Cabrera, que fuera secretario de Hacienda, la del ingeniero y destacado legislador Félix F. Palavicini, que fue diputado constituyente y uno de los que encabezaron la defensa del proyecto constitucional carrancista, o Pastor Rouaix, que fuera secretario de Fomento, electo diputado constituyente en 1916.

Francisco Múgica (Michoacán), Enrique Colunga (Guanajuato) o Luis G. Monzón (Sonora). Esos diputados constituyentes fueron caracterizados como “jacobinos” o izquierdistas.⁶ También habría que decir que dentro de los constituyentes liberales había personas totalmente comprometidas a defender el proyecto de Carranza y otros que tenían un criterio más amplio, capaz de incorporar disposiciones, criterios y valores a la Constitución, que surgen de los diputados revolucionarios y debaten para crear reivindicaciones sociales de la mayor envergadura, como aquellas que están contenidas en los artículos constitucionales 27 y 123, a las que me referiré con más detalle.

El hecho de tener un Constituyente con corrientes distintas garantizaba un debate vivo, en ocasiones más apasionado que racional, aunque a la discusión nunca le faltaron razones y hoy todavía admiramos, por lo que es necesario señalar que hubo personajes como el poblano Pastor Rouaix, ex secretario de Fomento de Carranza, que pidió licencia a ese cargo para hacerse constituyente y propiciar las negociaciones entre posiciones contradictorias, lo cual logró en varios momentos en reuniones paralelas a las de la Constituyente. Eso nos muestra con toda claridad que es conveniente, además de la argumentación política y jurídica, tener promotores de acuerdos entre posiciones polarizadas. Esta reflexión es importante ahora que corre la segunda década del siglo XXI, cuando tenemos la patente necesidad de una revisión integral de la Constitución. Paso ahora al debate de algunos artículos emblemáticos de nuestra Constitución centenaria.

El debate sobre el artículo 27

Este debate se había venido retrasando en virtud de que un buen número de diputados constituyentes no estaba de acuerdo con la propuesta

⁶ Peter H. Smith los caracteriza de esa manera, en un análisis estupendo de historia política en el que reporta el origen y las tendencias de los constituyentes de 1917. Apunta este historiador político que “Casi todos los observadores están de acuerdo en que el congreso se dividió en dos bandos, los ‘derechistas’ o ‘moderados’ en una minoría, y los ‘izquierdistas’ o ‘jacobinos’ en una mayoría”. Véase “La política dentro de la Revolución: El Congreso Constituyente de 1916-1917”, en *Las Constituciones de México (1857,1917)*, en *Historia Mexicana*, El Colegio de México, 2007.

de don Venustiano Carranza, quien había hecho una pequeña adición al artículo de la Constitución de 1857, que no permitía iniciar una gran reforma agraria y resolver las necesidades de las grandes masas campesinas a las que se habían arrebatado sus tierras, ni a los rancheros, que querían afianzar su pequeña propiedad asegurándola y legitimándola.

Durante el Porfiriato la mayor parte de las tierras pertenecía a los hacendados y rancheros, mientras los pueblos se habían ido quedando casi sin ellas porque tenían al final del periodo del dictador solamente el 3 por ciento. Las haciendas que reporta el censo de 1910 eran 5 932 y los ranchos 32 557; los pueblos y comunidades eran más de 70 mil de los cuales 50 mil se hallaban en terrenos que habían pasado a ser propiedad de las haciendas. Media docena de latifundios concentraba el 40 por ciento del territorio nacional. Ese era entonces el problema nacional más importante y la fórmula constitucional propuesta por el proyecto de Carranza no permitía plantear su solución. Recordemos el texto original del artículo 27 en la Constitución de 1857: “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 deberá hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse”.⁷

Con esta norma era imposible realizar una reforma agraria profunda. El proyecto de Carranza presentó un nuevo texto del artículo ligeramente modificado respecto del que tenía la Constitución de 1857, dando a la autoridad administrativa la facultad de definir la utilidad pública.⁸ En su discurso inaugural, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista argumentó que eso era suficiente para proceder al reparto de los latifundios. Pero muchos diputados constituyentes lo consideraron frustráneo si se quería proceder a repartir los latifundios, porque se mantenía la fórmula de que la expropiación tenía que ser hecha por

⁷ Este artículo tuvo una adición el 14 de mayo de 1901 que se refiere a las corporaciones e instituciones religiosas, negándoles capacidad jurídica para adquirir en propiedad o administrar más bienes que los que ya tenían adscritos. Esta disposición se radicaliza en el texto del propio artículo en la Constitución de 1917.

⁸ Aunque la facultad para declarar la causa de utilidad pública era la autoridad jurisdiccional, la que aprobaba la procedencia de esa causa, por lo que la expropiación de tierras quedaba en manos del Poder Judicial.

causa de utilidad pública, previa indemnización a los propietarios y todo eso definido en detalle en la ley secundaria.

La salida a este *impasse* legislativo se logró con la formulación de un nuevo proyecto de artículo que se fue elaborando en reuniones paralelas⁹ convocadas y coordinadas por el licenciado Rouaix, en las que participaron diputados de varias tendencias, incluidas las de los constituyentes que tenían una preocupación de justicia social más acentuada como el general Heriberto Jara. En esas reuniones que el ingeniero Pastor Rouaix reporta en su libro *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*,¹⁰ se dieron materialmente un debate y una deliberación riquísima que incluyeron no sólo constituyentes sino expertos en materia agraria y minera. El resultado fue presentar a la Comisión Dictaminadora¹¹ del Constituyente un nuevo proyecto de artículo 27 en la sesión del día 25 de enero de 1917, que en su parte sustancial decía:

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

La propiedad privada no podrá ser expropiada por la autoridad sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.¹²

⁹ Las reuniones tuvieron lugar en el edificio que fuera palacio episcopal, que era espacioso y permitía la asistencia de buen número de personas. Las tareas de ese núcleo fundador se desarrollaban por las mañanas antes de las reuniones del Constituyente y por las noches, al terminar éstas.

¹⁰ Publicado por el INEHRM en 2016.

¹¹ La Comisión Dictaminadora estaba integrada por los siguientes diputados constituyentes: Francisco J. Múgica, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga. Esta Comisión presentó su dictamen al Pleno en el que prácticamente se aprobaba el proyecto de artículo preparado por el grupo que estuvo deliberando en paralelo al Constituyente en el llamado *núcleo fundador*, al que asistían con regularidad diputados como Góngora, Baca, Calderón, De la Torre, Silvestre Dorador, Álvarez, Antonio Gutiérrez, Bravo Izquierdo, De los Santos, Zavala, Terrones Benítez, Chapa, Del Castillo, Martínez Escobar, Gracidas, Recio y Victoria. *Cfr. Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917 de Querétaro.*

¹² Además del diputado Pastor Rouaix, firmaron esta propuesta de nuevo artículo 27 los constituyentes siguientes: Julián Adame, D. Pastrana J., Pedro A. Chapa, José Álvarez, José N. Macías, Porfirio del Castillo, Federico B. Ibarra, Rafael I. de los Ríos, Alberto Terrones B., S. De los Santos, Jesús de la Torre, Silvestre Dorador, Dionisio Zavala, E.

Otra modificación sustantiva que hacen los constituyentes con su propuesta de nuevo artículo 27 es que las condiciones en que la autoridad determine la procedencia de la expropiación por utilidad pública se incluyan en el artículo constitucional y no se dejen a la ley reglamentaria. Estas condiciones son: I. que la capacidad para adquirir el dominio sobre tierras, aguas y sus accesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales es de los mexicanos y los extranjeros sólo podrán hacerlo si renuncian a su calidad de tales y a la protección de sus gobiernos; 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. Además de que los templos de culto público se declaran propiedad de la nación. La III se refiere a las instituciones de beneficencia pública, la IV a los pueblos o corporaciones de población que tienen propiedades comunitarias; la V a las sociedades civiles; la VI a los bancos debidamente autorizados como instituciones de crédito; la VII da capacidad plena a los estados, municipios, el Distrito Federal y los territorios para adquirir y poseer bienes raíces necesarios para los servicios públicos. La VIII dispone que todas las propiedades comunales que hubieran sido despojadas a los pueblos o corporaciones serían restituidas a éstas. La IX establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución más equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación; y agrega que se dictarán medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la dotación de terrenos a los pueblos, rancherías y congregaciones existentes y para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables. La X tiene un significado especial y la cito textualmente:

A. Enríquez, Antonio Gutiérrez, Rafael Martínez de Escobar y Rubén Martí. Se habla de que pasaron por esas discusiones alrededor de cuarenta diputados constituyentes. Todos ellos participaron en las referidas discusiones paralelas. Además de los diputados constituyentes, se agregó a esas deliberaciones al jurista Andrés Molina Enríquez, quien formuló el anteproyecto, por recomendación de don Luis Cabrera.

La Nación se reserva el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas, o yacimientos cualquiera que sea su forma, constituyen depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes del terreno; minerales y sustancias que en todo tiempo tendrán el carácter de inalienables e imprescriptibles, y sólo podrán ser explotados por los particulares y sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, mediante concesión administrativa federal y con las condiciones que fijen las leyes correspondientes.

La XI dice que son propiedad de la nación y estarán a cargo del Gobierno federal: las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que previene el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes de corrientes permanentes y otras. La XII señala que la necesidad o utilidad de la ocupación de una propiedad privada, de acuerdo con las bases anteriores, deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente. La XIII y la XIV se refieren a cuestiones procedimentales y la prescripción de aquellas tierras y aguas poseídas por particulares y corporaciones permitidas por la ley, a favor de los mismos particulares o corporaciones, cuando la posesión haya sido por más de treinta años pacífica, continuada y pública, siempre que la superficie poseída no alcance el límite que se fije para cada estado, el cual no podrá exceder las diez mil hectáreas, y que las tierras y aguas no estén comprendidas en las reservas de este artículo.

Este artículo no fue sometido al pleno, no hubo debate. Fue aprobado por unanimidad el mismo día de su presentación, sin discusión.¹³

El debate sobre el artículo 123

Dice el maestro Mario de la Cueva que en el año de 1915,

el general Salvador Alvarado se propuso reformar el orden social y económico del Estado de Yucatán, a cuyo efecto expidió las leyes que se conocen

¹³ Cfr. Eduardo Miranda Correa, *El Congreso Constituyente*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 1988.

con el nombre de *Las cinco hermanas*: agraria, de hacienda, del catastro, del municipio libre y del trabajo, *un intento de socialización de la vida*. La *Ley del trabajo* reconoció y declaró algunos de los principios básicos que más tarde integrarían el artículo 123 de la Constitución: el derecho del trabajo está destinado a dar satisfacción a los derechos de una clase social; el trabajo no puede ser considerado como una mercancía; las normas contenidas en la Ley sirven para facilitar la acción de los trabajadores organizados...¹⁴

Los comandantes militares y gobernadores preconstitucionales del campo carrancista o constitucionalista, expidieron decretos para eximir de sus deudas a los campesinos. Estos son antecedentes de lo que se iba a inscribir en el artículo 27 de la nueva constitución. Estos decretos terminaban con la servidumbre más o menos disfrazada que se había establecido. En agosto de 1914, el decreto de Arturo Santibáñez, en Chiapas; el de septiembre el del general Antonio I. Villarreal en Nuevo León; también en el mes de septiembre el general Pablo González dicta otro decreto en el mismo sentido, que abarcaba no sólo a campesinos sino a mozos, artesanos y empleados, de los estados de Puebla y Tlaxcala; el 11 de septiembre el del gobernador preconstitucional de Yucatán, Eleuterio Ávila y, el 19 del mismo mes, el del gobernador Luis F. Domínguez en Tabasco.

Hubo otros gobernadores preconstitucionales que impulsaron nuevas normas para proteger el trabajo de los asalariados también en el año de 1914. El 8 de agosto de ese año el gobernador Alberto Fuentes de Aguascalientes dictó uno para proteger a los trabajadores; le sigue el del 2 de septiembre dictado por el comandante militar, Manuel Diéguez; el del 7 de octubre, por el gobernador de Jalisco, Manuel Aguirre Berlanga; el 15 de septiembre el gobernador y comandante militar de San Luis Potosí, Eulalio Gutiérrez; el 19 de septiembre el gobernador de Tabasco, Luis F. Domínguez; el 19 de octubre el gobernador de Veracruz, Cándido Aguilar.

Presento en primer término algunos de los decretos fundamentales dictados por el general sinaloense Salvador Alvarado, por considerar que es el estadista con la mayor visión de las reformas legales precons-

¹⁴ Mario de la Cueva, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, México, Porrúa, 1981, p. 46.

titucionales en el estado de Yucatán, empezando por la Ley del Trabajo promulgada por este personaje, junto con la Ley de enero de 1915 (redactada por don Luis Cabrera). Los decretos de Alvarado son a mi juicio los antecedentes más significativos del artículo 123, que surge de la experiencia revolucionaria en el ámbito carrancista que dominaba el sur del país. Las reformas impulsadas por el gobierno preconstitucional de Yucatán (1915-1918) son la expresión más notable en las transformaciones sociales, económicas y políticas que se hicieron en aquel tiempo.

La materia del trabajo fue incorporada en los artículos 4o. y 5o. del Proyecto de Carranza, que eran también muy semejantes a los mismos de la Constitución de 1857. Estos artículos también fueron un tanto decepcionantes para los diputados que querían ver propuestas de reforma social mucho mayor.

Este artículo, a diferencia del 27, fue ampliamente debatido en la Comisión Dictaminadora y en el Pleno del Constituyente. Comenta el maestro De la Cueva que 14 oradores se inscribieron en contra del dictamen. Después de algunas breves intervenciones, abordó la tribuna el diputado obrero por Yucatán, Héctor Victoria. Su discurso tiene el mérito de la improvisación y de provenir de un obrero y es la prueba de que la idea del derecho del trabajo brotó de la vida mexicana, como un grito de rebeldía de quienes habían sido las víctimas del contrato de arrendamiento de servicios. En un párrafo brillante habló de la necesidad de fijar las bases constitucionales de la legislación futura: “El artículo quinto 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 y minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y los niños, accidentes, seguros, indemnizaciones, etcétera”.¹⁵

Sin duda la argumentación de Héctor Victoria, líder del sindicato ferrocarrilero de Yucatán, se había inspirado en la citada Ley del Trabajo de Alvarado y, como dice De la Cueva: “En el discurso de Victoria está la idea fundamental del artículo 123”.¹⁶

¹⁵ *Ibid*, p. 48.

¹⁶ *Ibid*, p. 49.

Hubo otros constituyentes destacados ubicados en el campo de los “jacobinos” o radicales como Heriberto Jara y Froylán Manjarrez que también impugnaron el que la Constitución sólo incluyera derechos individuales, planteándose que debería incorporar derechos sociales. El Jefe del Ejército Constitucionalista se percató de que era necesario avanzar y comisionó al diputado José Natividad Macías para que apoyase la adopción de un título especial sobre la materia del trabajo. De hecho el diputado Macías ya colaboraba con el diputado Rouaix, en el *núcleo fundador* antes descrito y en la capilla del palacio episcopal tuvo reuniones sobre la materia del trabajo, que fueron preparando lo que sería el largo artículo 123, que formó realmente un nuevo Título (Sexto) de la Constitución, “Del Trabajo y de la Previsión Social”, que atendió lo planteado por los diputados Héctor Victoria, Froylán Manjarrez, Heriberto Jara y Alfonso Cravioto.

Una reflexión más sobre la figura y la acción de los constituyentes. Formalmente lo fueron solamente los que fueron electos diputados a esa asamblea reformadora de la Constitución. Pero materialmente lo fueron algunos otros que tenían el conocimiento histórico, jurídico o técnico para participar en la elaboración de las normas. Ejemplos de esos constituyentes son don Andrés Molina Enríquez y su discípulo don Luis Cabrera. Ellos participaron en la redacción de artículos tan importantes como el 27, pero además fueron conduciendo algunas de las discusiones y preparando algunas de las conclusiones a las que llegó el Constituyente.

Otros participantes remotos o virtuales fueron los que por alguna razón o impedimento no pudieron inscribirse y contender en las elecciones para formar parte de la asamblea reformadora de la Constitución. Un ejemplo muy notorio es para mí el del general Salvador Alvarado, que en el momento en que se convoca al Constituyente en 1916 él cumple la tarea de gobernador preconstitucional del estado de Yucatán. Él era amigo de varios constituyentes formales como Rouaix, Múgica y Jara y materiales como Luis Cabrera, a los cuales hizo llegar sus puntos de vista, pero también pudo influir a través de varios diputados yucatecos a ese Constituyente. Tal fue el caso de los diputados Héctor Victoria, Enrique Recio y Antonio Ancona Albertos, a través de los cuales transmitió sus valiosos puntos de vista que estoy seguro fueron tomados en cuenta e incorporados en la Norma Suprema de la nación.

Se ha subrayado que la Constitución mexicana de 1917 es pionera en la creación de los derechos sociales, considerados por diversos teóricos como la segunda generación de derechos humanos.¹⁷ Los derechos sociales reconocidos por el jurista Robert Alexy, como los derechos que tienen los grupos sociales a realizar acciones positivas del Estado, junto con los derechos a la organización y procedimientos, denominándoles derechos de prestación. Son derechos que, como los individuales de la primera generación, protegen la dignidad humana y tienden a optimizar la existencia de la especie, en términos del propio Alexy. Son derechos que impulsan la participación de diversos grupos en la vida política, económica, cultural y social.¹⁸ Se trata de derechos que promueve el Estado para corregir desigualdades sociales y para impulsar el desarrollo de las personas y de sus comunidades.

Los derechos sociales no son sólo derechos de una clase social, como podría interpretarse, sino en general son derechos que se otorgan a minorías desfavorecidas como son los pueblos indígenas. Pero también son derechos de grupos humanos como el femenino, que no está formado por minorías, sino que, frecuentemente son mayoría en nuestras sociedades.

Estos derechos sociales son reconocidos en la actualidad por muchas constituciones del mundo. Y ahora que conmemoramos y celebramos el Centenario de la Constitución, resulta absolutamente pertinente remarcar en ella la inclusión detallada de los derechos sociales protegidos en artículos como el 27 y el 123.

El artículo 130

Este artículo tiene como antecedente el 123 de la Constitución de 1857. Pero en esta última se trataba puntualmente de la separación de la Iglesia y el Estado y le atribuía a éste las decisiones sobre el culto externo. Por este tipo de normas habían luchado los liberales durante el

¹⁷ Véase por ejemplo el trabajo del constitucionalista español Antonio-Enrique Pérez Luño, *La Tercera Generación de Derechos Humanos*, España, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2006.

¹⁸ *Cfr.* Robert Alexy, *Derechos sociales y ponderación*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2007.

siglo XIX. Este breve dispositivo decía: “Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.

Es decir que la reglamentación para realizar el culto externo y la celebración de actos religiosos fuera de los templos, en la vía o cualquier otro lugar público como las plazas y mercados, no era facultad del clero, sino de las autoridades del Estado federal. Este artículo y las llamadas Leyes de Reforma, ya mencionadas al tratar la Constitución de 1857,¹⁹ fueron objeto de disputa entre las oligarquías conservadoras, la Iglesia católica, particularmente con su alto clero, y el Estado que estuvo largamente en difícil formación entre otras cosas por los conflictos apuntados.

El artículo 130 de la Constitución de 1917 acentuó la separación de las organizaciones religiosas, o iglesias (porque las menciona el plural, abriéndose claramente a la pluralidad de cultos) y el Estado. Veamos cómo quedó redactado este artículo en su versión original:

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 religión cualquiera.

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 atribuyan.

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.

¹⁹ Ver *supra*, p. 111.

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

Los ministros de los cultos nunca podrán, en 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.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal, quien es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo 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 registro 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 referidos, 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 cualquiera culto, un “inmueble”, ocupado por propaganda religiosa o de beneficencia. Los ministros tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los bienes muebles o inmuebles del clero o de asociaciones religiosas, se regirán, para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución.

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

En este artículo, notablemente más extenso que su correspondiente de 1857, se incorporan las principales normas de las llamadas Leyes de Reforma y, además, se establece con claridad meridiana la supremacía de la autoridad civil sobre la religiosa. Tiene además otras características que pueden ser interpretadas como profundización de la separación del Estado y las organizaciones religiosas, como son: 1) desconocer la personalidad jurídica de ellas, lo cual impedía a las iglesias tener capacidad para reclamar derechos de ningún tipo y, específicamente, imposibilidad para adquirir ninguna propiedad. 2) La exclusión absoluta de las organizaciones religiosas y de los ministros de los cultos para participar en la vida política y la prohibición para que criticaran la ley y para cualquier expresión o tratamiento de temas políticos; se especifica en detalle la privación del derecho al voto activo y pasivo a los ministros de culto y autorización a los congresos locales de determinar el número máximo de ellos en las entidades federativas. 3) La exclusión absoluta de las organizaciones religiosas de la enseñanza primaria y la vigilancia estricta de las escuelas primarias privadas previstas constitucionalmente en el artículo 3o. y complementadas en el 130 que ahora comento. Hay otras disposiciones que son claramente de naturaleza reglamentaria y que podrían dejarse para ser desarrolladas en la ley secundaria y en los reglamentos, como lo hace la Ley Fundamental de 1857.

