

LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES

Los diputados constituyentes que debían discutir y aprobar la iniciativa presentada por Venustiano Carranza se consideraban a sí mismos como liberales. A pesar de sus enormes diferencias, las cuales quedaron plasmadas en los debates del propio Congreso, la inmensa mayoría de ellos utilizó los adjetivos “revolucionario” y “liberal” como si se trataran de auténticas condecoraciones. Por ello, y porque así se encontraban consagradas en la Constitución de 1857 y en el proyecto de Carranza, las sesiones de discusión se iniciaron con los primeros artículos del nuevo ordenamiento, “de las garantías individuales”.

Todos deseaban fortalecer las libertades individuales, pero desde el inicio fue claro que esa pretensión, sin restricciones, chocaba con otras aspiraciones. El caso más sobresaliente fue el de la libertad de enseñanza que de inmediato suscitó algunas de las discusiones más acaloradas y significativas. De hecho, se estableció una tensión permanente entre los defensores de la libertad individual irrestricta —o casi— y quienes estaban dispuestos a subordinarla, en algún grado, al cumplimiento de objetivos que les parecían superiores.

El proyecto de Carranza dictaba que “En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esa Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.¹ Con la modificación de “Estados Unidos Mexicanos” por “República Mexicana” (producto de un debate donde se asumió, en forma más bien retórica, que la pretensión federalista estaba mejor planteada bajo la denominación de Estados Unidos), el texto de Carranza fue aprobado por el Congreso. La Comisión encargada de revisarlo —junto con la mayoría de los otros artículos similares— estuvo integrada por los diputados constituyentes Francisco J. Múgica (Michoacán), Alberto Román (Veracruz), Luis G. Monzón (Sonora), Enrique Recio (Yucatán) y Enrique Colunga (Guanajuato). En su dictamen consideró que dicho artículo

contiene los principios capitales cuya enumeración debe justamente preceder a la enumeración de los derechos que el pueblo reconoce como naturales del hombre, y por esto encomienda al poder público que los proteja de una manera especial, como que son la base de las instituciones sociales. El primero de esos principios es que la autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales de todos los habitantes de la República. El segundo, es que no debe restringirse ni modificarse la protección concedida a esos derechos, sino con arreglo a la misma Constitución.²

Se trata de una típica lectura liberal, donde los derechos ciudadanos preceden a otras consideraciones, y que incluso asume como propia la noción de “derechos naturales” tan propia del iusnaturalismo.

Si se le compara con el artículo que abre la Constitución del 57, se puede apreciar que la noción de “garantías individuales”

¹ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Los históricos debates de la Constitución de 1916-1917*, t. I, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 341.

² *Ibid.*, pp. 365-366.

es heredera de la de “derechos humanos”, utilizándose ambas como sinónimos. Los constituyentes del XIX inician su constitución con el siguiente mandato: “El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales...”³ De esa manera, el capítulo de los derechos del hombre se convierte en el de las garantías individuales.

Varias de las disposiciones constitucionales en esa materia prácticamente fueron aprobadas sin mayor discusión, puesto que existía un consenso básico en la asamblea. No obstante, otras suscitaron acalorados debates. Nos referiremos, en un inicio, a las primeras.

La prohibición de la esclavitud y la inmediata recuperación de la libertad de los esclavos de otros países que pisaran suelo mexicano, consagradas en el artículo 22, es una calca de la disposición del 57, y fue aprobada sin discusión por unanimidad de 177 votos.⁴

La libertad de expresión limitada solamente por los ataques a la moral, los derechos de terceros, la provocación de algún delito o la perturbación del orden público, de la que habla el artículo 6º es idéntica a la del 57 y fue aprobada con un solo voto en contra.⁵

El derecho de petición realizado en forma escrita, “de manera pacífica y respetuosa”, y la obligación de la autoridad de “acordar” en forma escrita al respecto y hacérselo conocer al peticionario, también fue copiado de la Constitución del 57 y aprobado sin discutir con sólo dos votos en contra.⁶

La libertad de poseer y portar armas se refrendó en el artículo 10 tal y como en la del 57, pero ahora quedó sujeta “a los reglamentos de policía y se prohibió a los particulares usar la misma clase de armas que el ejército, armada y guardia nacional” (dictamen).⁷

³ Francisco Zarco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, México, INEHRM (República liberal. Obras Fundamentales), p. 3.

⁴ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 429.

⁵ *Ibid.*, p. 493.

⁶ *Ibid.*, p. 497.

⁷ *Ibid.*, p. 555.

La libertad de tránsito, para salir y entrar del país y moverse con entera libertad en su interior, también fue retomada de la Constitución del 57, y sobre todo del artículo 11 reformado en 1908, donde se establecía que “el ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial y administrativa, en los casos de responsabilidad criminal o civil y a las limitaciones que imponga la ley sobre emigración e inmigración y salubridad general de la República”.⁸

El no otorgamiento de títulos nobiliarios, su no reconocimiento y la inexistencia de “prerrogativas y honores hereditarios”, extraído de la normatividad del 57 (artículo 12), junto con los dos anteriores, fue aprobado por unanimidad.⁹

A la no retroactividad de la ley, establecida en la del 57 (artículo 14), se le agregaron otras disposiciones como la relativa a que “nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio...”, las penas sólo pueden ser aplicadas si están “decretadas por una ley exactamente aplicable al delito”.¹⁰

Extraídas también de la Constitución del 57 (artículo 15), quedaron consagradas la prohibición de celebrar tratados de extradición de reos políticos y esclavos,¹¹ y la de apresar a alguien “por deudas de carácter puramente civil”; igualmente la justicia sería gratuita y por ello se prohibían también las “costas judiciales”.¹² Los artículos 14, 15 y 17 fueron aprobados por unanimidad.¹³

“El artículo 19 del proyecto de Constitución es idéntico, sustancialmente, al de la Constitución de 1857”, dice el diccionario, y se refiere a las garantías del detenido. No se permite la detención por más de tres días si no existe auto de formal

⁸ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 152.

⁹ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 556.

¹⁰ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 168 y *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 593.

¹¹ *Ibid.*, p. 172 e *ibid.*, pp. 593-594.

¹² *Ibid.*, p. 185 e *ibid.*, p. 594.

¹³ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 594.

prisión, y queda prohibido todo maltrato, molestia, gabela o contribución. También fue aprobado por unanimidad.¹⁴

Inspirados e incluso copiados de la Constitución del 57, fueron aprobados por unanimidad y sin discusión los artículos 23 (corresponde al 24 de la del 57), 25 y 26. En el primero se asienta que ningún juicio criminal puede tener más de tres instancias y que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito. En el 25, la inviolabilidad de la correspondencia. Y en el 26, que en tiempos de paz ningún militar puede exigir a un particular alojamiento, bagaje “ni otro servicio personal”.

Pero ninguna libertad o derecho es irrestricto, y las propias garantías consagradas en los artículos anteriores podían suspenderse. La posibilidad de suspender las garantías individuales, al igual que en la del 57, quedó apuntada en el artículo 29, “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública”. “Solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación...”¹⁵

En las anteriores disposiciones se fraguó un consenso casi absoluto, pero en otras, afloraron las diferencias, y en ellas se pueden apreciar con mayor claridad las intenciones, valores y nociones que modulaban la idea democrática de los diputados constituyentes.

LIBERTAD DE ENSEÑANZA SIN TAXATIVAS O REGULADA POR EL ESTADO

Como se sabe, uno de los debates más intensos y significativos del Constituyente de 1916-1917 fue el de la educación. En él, más allá del tema educativo, en sí importante, se expresaron

¹⁴ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 190 y *Diario de los Debates, op. cit.*, pp. 743-744.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 267-268 e *ibid.*, pp. 260-262.

con claridad concepciones diferentes sobre los límites de la libertad individual y el papel del Estado. Esa tensión entre lo que corresponde a los individuos y al Estado refleja las contradicciones entre las vetas liberal y social de los constituyentes.

La iniciativa de Carranza al respecto era más bien parca, aunque en alguna medida corregía la plana a los legisladores del 57. Decía: “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”.¹⁶

Los constituyentes del 57 habían asentado solamente que “La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se debe expedir”.¹⁷ De tal suerte que los criterios de laicismo y gratuidad —inyectados por Carranza— se hacían cargo del compromiso estatal en materia de educación.

Pero a la Comisión Dictaminadora se le hizo poco, dado que pretendía sacudirse la influencia del clero en esa actividad. Puede afirmarse que la corriente que finalmente triunfó en 1916-1917, y que estuvo dispuesta a limitar la libertad de enseñanza en aras de los ideales del laicismo, paradójicamente había sido la derrotada en el Constituyente de 1856-1857.

En el siglo XIX, la enseñanza libre se observó como la posibilidad de sacudirse la tutela clerical en la educación, pero al enunciarla no se quiso ir más lejos, pensando que era suficiente crear el marco para que la educación laica compitiera con la religiosa. El constituyente Luis Fernando Soto, luego de ponderar la importancia de la libertad de enseñanza —“garantía para el desarrollo de la inteligencia”—, de la dinámica que desencadenaría (“muchas municipalidades que tienen fondos suficientes, abrirán cátedras para la educación de sus jóvenes... muchos hombres, impulsados por el amor que profesan a la ciencia, abrirán cátedras para instruir por sí mismos o por

¹⁶ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 341.

¹⁷ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 26.

medio de otros, a los jóvenes gratuitamente”), de sus virtudes civilizatorias, planteó en los siguientes términos por qué los liberales no podían coartar la libertad de la Iglesia a impartir educación: “Si concedemos la libertad de enseñanza, se nos dirá, ese partido (el de la Iglesia) se apodera de ella como de una espada, para esgrimirla contra la democracia, corromperá la inteligencia de los jóvenes, haciéndoles enemigos de las instituciones de su país...” Y replicó:

Señores, yo no temo la luz, quiero la discusión, libre, franca, espontánea, a pesar de todos los sofismas, de todas las maquinaciones de los apóstoles del obscurantismo. El gobierno debe determinar los autores para la enseñanza y eso me basta... Si la tiranía pasada procuró segar las fuentes de la ilustración... a nosotros nos toca decretar la libertad de enseñanza.¹⁸

Pero ya desde entonces no todos eran tan optimistas como Soto. Blas Balcárcel teme que la libertad de enseñanza “abra la puerta al abuso y la charlatanería”, por ello plantea la “vigilancia” en esa materia por parte del gobierno. Joaquín García Granados “se opone a la libertad de enseñanza por interés de la ciencia, de la moral y de los principios democráticos, pues teme mucho a los jesuitas y al clero, teme que en lugar de dar una educación católica, den una educación fanática. Le parece que los que enseñan deben ser antes examinados, y que el gobierno debe intervenir en señalar los autores de los cursos...”. José María Lafragua “está conforme con el fin del artículo, pero desea la vigilancia del gobierno como la garantía contra el charlatanismo”.¹⁹

Pero Soto no está solo. Lo apoyan Isidoro Olvera, Albino Aranda y José María Mata, quien al respecto dice:

Si el partido liberal ha de ser consecuente con sus principios, tiene el deber de quitar toda traba a la enseñanza, sin arredrarse por el

¹⁸ *Ibid.*, pp. 26-41.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 41-44.

temor al charlatanismo, pues esto puede conducir a restablecer los gremios de artesanos y a sancionar el monopolio del trabajo. Contra el charlatanismo no hay más remedio que el buen juicio de las familias y el fallo de la opinión.²⁰

Quizá quien mejor sintetizó la tensión del debate fue Guillermo Prieto, aunque al final se inclinó hacia el lado de la libertad de enseñanza sin restricciones. Dijo:

que por algún tiempo lo alucinó la idea de la vigilancia del Estado, como necesaria para arrancar al clero el monopolio de la instrucción pública y corregir el abuso de la hipocresía y de su inmoralidad, pero una reflexión más detenida, lo hizo comprender que había incompatibilidad entre las dos ideas, que querer libertad de enseñanza y vigilancia del gobierno, es querer luz y tinieblas, es ir en pos de lo imposible y pretender establecer un vigía para la inteligencia... y tener miedo a la libertad.²¹

Como puede apreciarse, se trata también de un conflicto entre dos ideales “positivos”: libertad de enseñanza y enseñanza científica, que no son en todo momento y lugar compatibles. Igualmente se trata de una tensión entre los principios fundadores de una teoría —el liberalismo y los de las libertades individuales— y las necesidades históricas de secularización de la vida pública, que tampoco son compatibles fácilmente.

En 1857, el artículo fue aprobado por 69 votos contra 15. Pero en 1916-1917, la mayoría se inclinó por imponerle claras taxativas al clero en materia de educación. En el dictamen firmado por Múgica, Román, Recio y Colunga, ellos se hicieron cargo de la contradicción entre libertad y vigilancia, pero optaron por la segunda, con los siguientes argumentos:

²⁰ *Ibid.*, p. 43.

²¹ *Ibid.*, pp. 46-47.

La comisión profesa la teoría de que la misión del poder público es procurar a cada uno de los asociados la mayor libertad compatible con el derecho igual de los demás, y de este principio, aplicando el método deductivo, llega a la conclusión de que es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa... contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño y tiende a reproducir cierta deformación de su espíritu..., en consecuencia, el Estado debe proscribir toda enseñanza religiosa en todas las escuelas primarias, sean oficiales o particulares.

El razonamiento de los dictaminadores decía: “el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades”, le ha otorgado preeminencia a “los intereses de la Iglesia, antes que a los intereses de la patria”, y “los medios de que se ha servido” son los de “apoderarse de las conciencias” por medio de la educación. Pero

a medida que una sociedad adelante en el camino de la civilización, se especializan las funciones de la Iglesia y del Estado, no tarda en acentuarse la competencia que nace entre ambas potestades... La tendencia manifiesta del clero a subyugar la enseñanza, no es sino un medio preparatorio para usurpar las funciones del Estado... [por ello] debe reprimirse esa tendencia, quitando a los que la abrigan el medio de realizarla; es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda injerencia en la enseñanza primaria.

De esa manera, la redacción que proponía la Comisión Dictaminadora decía:

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 una asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias

particulares, sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.²²

Así llegó lo que Múgica consideraría “el momento más solemne de la Revolución”, el debate sobre la educación, donde se definiría “nada menos que el porvenir de la patria, el porvenir de nuestra juventud”.²³

Luis Manuel Rojas, apoyándose en la iniciativa de Carranza, intentó que el Congreso no avalara la propuesta de la Comisión. Y planteó el debate en términos de quienes deseaban un “código netamente liberal, tolerante, progresista, moderno... (y quienes quieren aprobar una normatividad) imprudente e inoportunamente jacobina, y por consiguiente reaccionaria”. Para Rojas de la nueva ley podía “salir la paz o la guerra”. Hizo una larga reconstrucción histórica del litigio para rastrear las raíces del mismo, y probar —según él— que ya no era necesaria en México una legislación jacobina. Dijo:

los políticos de los países católicos tienen mucha razón para ser jacobinos, hasta cierto punto, pues ese jacobinismo debe ser más o menos efectivo y más o menos radical, según el predominio que conserve la Iglesia católica en el espíritu público y los elementos que tenga allí para mantenerlos. Si se demuestra que, por circunstancias especiales, la Iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no será disculpable el Jacobinismo en el mismo grado. Por ejemplo, en el caso de México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la comisión para el artículo 3º después de haberse dado las Leyes de Reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y el Estado.²⁴

²² *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 367.

²³ *Ibid.*, p. 434.

²⁴ *Ibid.*, p. 436.

Contra el dictamen también se pronunció el diputado Cravioto, y lo acusó de “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible” y otros adjetivos. Para él, la propuesta del nuevo artículo no “aplastaba al fraile”, “lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos fundamentales del pueblo mexicano”, porque la libertad de enseñanza “es un derivado directo de la libertad de opinión... que es... la más trascendental de todas las libertades del hombre”. Para Cravioto la libertad de enseñanza no podía coartarse, porque además era una de las prerrogativas que los padres tenían respecto a sus hijos. Acusó a la Comisión de “acoger” en un principio la libertad de enseñanza, solamente para descargar sobre ella “los más tajantes mandobles de jacobinismo”. “El fanatismo —dijo— no se combate con la persecución, sino por medio del convencimiento.”²⁵

Jesús López Lira, por su parte, subió a la tribuna para defender el dictamen. Acusó al “partido católico” de, ahora sí, defender las garantías de la Constitución de 1857, intentando asentar su punto de vista en la historicidad del debate. Para él, el criterio liberal “ha evolucionado” y lo ejemplificó con el caso del trabajo: el moderno concepto sobre las leyes del trabajo “trata de proteger precisamente al trabajador y le pone la taxativa de que no tiene derecho de disponer de sus fuerzas, si no que éstas deben emplearse en determinadas horas del día fijando una jornada máxima de trabajo y fijando también con toda justicia el salario mínimo”. Es decir, para López Lira el “dejar hacer y dejar pasar” propios del liberalismo original estaba superado por el pensamiento liberal. Se preguntaba: ¿cualquiera tiene derecho a enseñar?, y se contestaba: “No... tenemos derecho de enseñar pero las verdades conquistadas, los hechos positivos, los conocimientos comprobados...”²⁶

²⁵ *Ibid.*, pp. 446-450.

²⁶ *Ibid.*, pp. 451-452.

El diputado Macías, que por cierto había colaborado con el Primer Jefe en la redacción del proyecto de constitución, habló en extenso. Realizó una larga exposición histórica, y apoyándose en la conducta de los legisladores del 57, señaló que aquel Congreso “tuvo la sensatez de no venir a decir que sus contrarios, vencidos los opresores de tantos siglos, no tendrían los mismos derechos que ellos; el derecho consagrado para un mexicano se consagró para todos...”. Y señalaba que ahora, “en el momento de reconstruir la República”, el dictamen nos dice que “declaremos que no hay enseñanza libre; que es necesario guillotinar ese derecho”. No sin recurrir a los golpes teatrales, Macías llevó el argumento de la Comisión hasta el extremo: según él, con la argumentación de los dictaminadores se podría decir:

que la prensa debe guillotinarsse porque va a enseñar doctrinas enteramente subversivas; a renglón seguido nos dirá que es peligroso porque la figura repugnante del fraile... seguirá sacando su cabeza de Mefistófeles y con el mismo derecho vendrá a decirnos que es preciso quitar al pueblo todas sus libertades y entonces la comisión nos hablará el lenguaje de Huerta, cuando decía: que es preciso salvar al pueblo cueste lo que cueste, quitando todas las libertades.²⁷

La sesión se interrumpió y el debate siguió en la próxima reunión. Los argumentos se repitieron. Román Rosas y Reyes clamó: “ayudadme a destruir esas escuelas católicas, en donde se sentencia temprano a la niñez a llevar una vida de degradación, de dudas, de obscurantismo, de miseria moral”. Pedro A. Chapa hizo público su asombro ante la “proposición de sustituir un artículo eminentemente liberal que contiene un derecho individual consagrado en todo el orbe civilizado y sustituirlo quiere por una fórmula mezquina que entraña el monopolio de las conciencias”. En nombre del “liberalismo puro”, Chapa se opuso “al infame control que se pretende dar al Estado para

²⁷ *Ibid.*, pp. 453-454.

que él dicte arbitrariamente lo que sólo puede enseñarse y sólo puede aprenderse”. Preveía que “contra esa Constitución sectaria y para unos cuantos, se levantaría una nueva revolución que llevaría por bandera la grandiosa carta magna de 57”. Palavicini, en el mismo sentido, planteó: “si vamos a conservar en el título primero de la Constitución las garantías individuales o si vamos a derogarlas”. No le parecía siquiera lógica la propuesta, y señalaba que “no solamente (hay que) desfanatizar a México; hay también que cuidar en no fanatizarlo de otro modo”. Su propuesta: aceptar la iniciativa de Carranza y agregarle que la educación en las escuelas particulares debía ser laica. Además se pronunció en contra de la prohibición de que los miembros de una corporación religiosa pudiesen impartir clases.²⁸

Música, que formaba parte de los dictaminadores, estuvo de acuerdo en quitar la prohibición que le resultaba injusta a Palavicini y planteó que la Comisión la retiraría, pero refrendó su convicción de que no se le podía entregar al clero los derechos de los hombres, “la conciencia del niño, la conciencia inerme del adolescente”.²⁹

La discusión se trasladó para otro día y la Comisión presentó un nuevo dictamen. Ahora, en vez de señalar que “habrá libertad de enseñanza”, se decía “la enseñanza es libre”. Se suprimía el enunciado que prohibía a “las personas pertenecientes a asociación semejante” —refiriéndose a la Iglesia— “establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria”. Aunque se mantenía esa misma prohibición para las corporaciones religiosas y los ministros de los cultos. Se excluía también la prohibición de impartir enseñanza, tal como lo demandara Palavicini. Se hablaba ahora de “vigilancia oficial”, en vez de “vigilancia del gobierno”. Y quedaba fuera de la nueva redacción la idea de que la enseñanza primaria sería obligatoria.³⁰

²⁸ *Ibid.*, pp. 466-484.

²⁹ *Ibid.*, pp. 485-487.

³⁰ *Ibid.*, p. 499.

La nueva redacción tampoco dejó satisfechos a sus impugnadores y el debate se reeditó. Llegado el momento de la votación el nuevo artículo fue aprobado por 99 votos a favor y 58 en contra. La redacción definitiva fue la siguiente:

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 imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrá 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.³¹

LIBERTADES ABSOLUTAS CONTRA NECESIDADES SOCIALES

La tensión entre una concepción liberal “pura” y algunas necesidades políticas y sociales estuvo presente en más de una discusión. Quienes mantenían la necesidad del imperio irrestricto de las libertades, en ocasiones no se hacían cargo de las consecuencias de ese ejercicio, en una sociedad profundamente desigual, donde realmente no todos pueden hacer uso de esas libertades. Quienes por otra parte asumían la necesidad de acotar las libertades, en aras de resolver diversos problemas sociales, en ocasiones llevaron sus pretensiones hasta extremos que en efecto erosionaban alguna de las garantías fundamentales. Se trata, por otro lado, no de una tensión inventada por los constituyentes, sino de una contradicción que emerge de la sociedad y sus necesidades y que se resuelve según se ponga el acento en uno u otro aspecto.

³¹ *Ibid.*, p. 530.

La discusión de los otros artículos que componen el capítulo de las garantías individuales puede ejemplificar lo antes dicho.

En el primer dictamen sobre el artículo 4^o que debía consagrar la libertad de profesiones, tal y como se encontraba ya en la Constitución de 1857,³² se introdujo la prohibición “del comercio de bebidas embriagantes y la explotación de casas de juegos de azar”,³³ por sus “perniciosos efectos” (dictamen). No obstante, el día programado para su discusión, los dictaminadores decidieron retirarlo “deseando no perder el tiempo inútilmente”.³⁴

Cuando varios días después se presentó el dictamen definitivo, ya se había suprimido la pretensión de prohibir el comercio de bebidas embriagantes y la de casas de juegos de azar. La Comisión, decía en su nuevo dictamen, “no renuncia a su propósito de estudiar las medidas eficaces para abatir los vicios de la embriaguez y el juego, sino que se reserva estudiar el lugar más adecuado en que deben consignarse”. Enrique Colunga, miembro de la Comisión, fue más explícito: “no es en la sección de garantías individuales donde debe ponerse esta prohibición, sino en la relativa a facultades del Congreso”.³⁵

Pero algunos constituyentes no estuvieron de acuerdo e insistieron en la prohibición original. Federico E. Ibarra retomó la lógica de la discusión y virrió los argumentos que ahora se daban para el artículo 4^o. Dijo: “Con motivo del artículo 3^o, el licenciado Rojas y el señor ingeniero Palavicini dijeron que las garantías individuales son restricciones que se ponen al poder público en favor de los individuos y que, por tanto, las restricciones a la iglesia o a los individuos no deben ir en el título de las garantías individuales”. Pero como recordaba ahora Ibarra, esos argumentos no habían sido atendidos, y según él con razón. “En el título de las garantías individuales se

³² Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 49.

³³ *Diario de los Debates, op. cit.*, p. 369.

³⁴ *Ibid.*, p. 495.

³⁵ *Ibid.*, p. 541.

determinan cuáles son los derechos del hombre que garantiza la Constitución; que esos derechos se determinan permanentemente definiendo el principio más o menos general, y luego vienen las limitaciones correspondientes, porque no hay libertades absolutas.”³⁶

Puede decirse que en la última frase de Ibarra se sintetiza el núcleo duro de la discusión libertades absolutas o moduladas por las necesidades sociales. Hay que señalar que al final el Congreso aprobó el dictamen de la Comisión por 145 votos contra 7. Se refrendó la libertad de profesión, la cual solamente podría ser impedida por resolución judicial o gubernativa. Igualmente se dejó a la decisión de los congresos estatales la definición “de las profesiones que necesitan título para su ejercicio”.³⁷ No se prohibió el comercio de bebidas embriagantes, ni las casas de juego; aunque luego un grupo grande de diputados intentó de nuevo incluir esa disposición en otro título de la llamada Carta Magna, con resultados similares.

Por su parte, la discusión del artículo 5º mostró con toda claridad cómo un tema particular —la libertad del trabajo—, tratado bajo el lente liberal, evolucionaba hasta erigir una concepción distinta del mismo.

El dictamen que originalmente se presentó a la asamblea no pudo mantenerse exclusivamente en el horizonte planteado por los constituyentes del 57: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y su pleno consentimiento...”, y reformado en 1898, para establecer la obligatoriedad del servicio de las armas y la obligatoriedad y gratuidad de las funciones electorales, las cargas concejiles y las de jurado. En esa misma reforma se estableció la prohibición de las “órdenes monásticas”.³⁸ Los dictaminadores de 1916-1917 sólo dejaron como gratuitas las funciones electorales e introdujeron dos innovaciones: “Prohibir el convenio en el que el

³⁶ *Ibid.*, p. 543.

³⁷ *Ibid.*, p. 551.

³⁸ Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 63-64.

hombre renuncia, temporal o permanentemente, a ejercer determinada profesión, industria o comercio” y “limitar a un año el plazo obligatorio del contrato de trabajo”.³⁹ Hasta ahí un debate que intenta garantizar una libertad —la de trabajo— y al mismo tiempo la acota siguiendo distintos criterios. No obstante, los dictaminadores abrieron un horizonte de problemas que desembocaría en el derecho laboral tal y como hoy lo conocemos, dando origen al artículo 123.⁴⁰

En el mismo dictamen, retomando una iniciativa de Aguilar, Jara y Góngora, se establecía la limitación de la jornada de trabajo a ocho horas, un día obligatorio de descanso semanal y la prohibición del trabajo nocturno para mujeres y niños.⁴¹

Pero quizá resultaba más significativo lo que la Comisión no retomaba, y proponía discutir una vez que se vieran las facultades del Congreso: la “igualdad de salario en igualdad de trabajo, el derecho a indemnizaciones por accidentes en el trabajo y enfermedades causadas directamente por ciertas ocupaciones industriales, así como también que los conflictos entre el capital y el trabajo se resuelvan por comités de conciliación y arbitraje”.⁴²

La discusión fue complicada porque abría un campo hasta entonces intocado en el nivel constitucional, y porque además se mezclaron iniciativas como la de imponer a todos los abogados la obligación de prestar sus servicios en el ramo judicial, fruto de un estudio presentado por Aquiles Elorduy. Se tejieron tanto argumentos de forma (“la jornada de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas, le queda al artículo exactamente como un par de pistolas al Santo Cristo”: Lizardi), como de contenido, extendiéndose los debates por varios días. Luego de tres sesiones, Froylán C. Manjarrez presentó una propuesta para salir del pantano.

³⁹ *Diario de los Debates, op. cit.*, pp. 395-396.

⁴⁰ Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, PRI, 1984.

⁴¹ *Diario de los Debates, op. cit.*, pp. 396-397.

⁴² *Ibid.*, p. 674.

Por escrito decía: “Cada uno de los oradores, en su mayoría, ascienden a la tribuna con el fin de hacer nuevas proposiciones, nuevos aditamentos que redunden en beneficio de los trabajadores. Esto demuestra claramente que el problema del trabajo es algo muy complejo, algo de lo que no tenemos precedente y que, por tanto, merece toda nuestra atención y todo nuestro esmero”.

Y dado que aún “nada se ha resuelto sobre las indemnizaciones al trabajo, nada se ha resuelto sobre las limitaciones a las ganancias de los capitalistas, nada se ha resuelto sobre el seguro de vida de los trabajadores y todo ello y más, mucho más aún, es preciso que no pase desapercibido de la consideración de esta honorable asamblea”, planteó la necesidad de “que se conceda un capítulo exclusivo para tratar los asuntos del trabajo”.⁴³ La asamblea aceptó la propuesta, la Comisión retiró su dictamen, y se acordó volverlo a discutir cuando se presentara conjuntamente con el nuevo capítulo sobre el trabajo. Eso sucedía el 28 de diciembre de 1916. El 23 de enero de 1917 se dio lectura a los dictámenes nuevos del artículo 5° y de una de las innovaciones mayores del Constituyente, el 123.⁴⁴

En su versión definitiva el artículo 5° refrendaba la prohibición de obligar a alguien a prestar trabajos personales, se establecía la obligatoriedad del servicio de las armas, los jurados, los cargos concejiles, los de elección popular, y obligatorias y gratuitas las funciones electorales. Se mantenía la prohibición de las órdenes monásticas, se añadía la prohibición de los convenios “donde el hombre pacte su proscripción o destierro, o en el que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio”. Los contratos de trabajo sólo podían extenderse por un año, y el incumplimiento por parte del trabajador sólo lo hacía incurrir en responsabilidad civil.⁴⁵ No obstante, lo más relevante fue que se abrió el

⁴³ *Ibid.*, p. 737.

⁴⁴ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, pp. 602-606.

⁴⁵ *Ibid.*, p. VI.

camino para la edificación de un nuevo tipo de derecho social: el derecho del trabajo.

El resto de las garantías individuales se resolvieron de la siguiente manera. El artículo 7, que desde la Constitución de 1857 estableció la libertad de escribir y publicar, prohibiendo la censura previa, y estableciendo como límites “el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública”, había introducido una disposición particular: que “los delitos de imprenta serán juzgados por un juzgado que califique el hecho, y por otro que aplique la ley y designe la pena”. Esa disposición fue modificada en 1883 para establecer que los delitos de imprenta serían juzgados por los tribunales competentes de la federación o los estados conforme a su legislación penal.⁴⁶

Los constituyentes de 1916-1917 mantuvieron prácticamente intocada la primera parte de la redacción de la Constitución del 57, garantizando la libertad de escribir y publicar, pero la Comisión Dictaminadora pretendió introducir tres innovaciones: “Todos los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por un jurado popular”, “en ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento de delito” y “las leyes orgánicas deberán prever que en las denuncias por delitos de imprenta no se encarcelará a los empleados de los establecimientos”.⁴⁷

Se trataba de adiciones que intentaban poner un dique contra el acoso de la autoridad hacia los periodistas y las empresas editoras. Sin embargo, diversas voces inmediatamente se escucharon en contra de establecer “privilegios” para los periodistas —Calderón, Ramírez Villarreal—,⁴⁸ de tal suerte que el Constituyente aprobó las otras dos adiciones, pero desechó la pretensión de que los periodistas fueran juzgados de manera especial, a través de jurados populares.⁴⁹

⁴⁶ Francisco Zarco, *op. cit.*, pp. 97-98.

⁴⁷ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 578.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 582-586.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 591.

En ese debate estuvo presente otra tensión que vale la pena subrayar: la universalidad de las normas contra las eventuales excepciones. Con relación a las transgresiones a la libertad de imprenta se estableció que éstas debían ser juzgadas como la reforma del 83 ya lo había establecido, a través de los juzgados regulares.

La Constitución de 1857 garantizó los derechos de asociación y reunión —artículo 9º—⁵⁰ pero en el proyecto de Carranza se establecía que podían ser consideradas ilegales las reuniones, y por ello disueltas “inmediatamente por la autoridad”, por varias causas: a) “cuando en ellas se cometieran desórdenes que alteren o amenacen alterar el orden público”, b) “por amenazas a cometer atentados”, c) “cuando se cause fundadamente temor o alarma a los habitantes”, d) “cuando se profieran injurias o amenazas contra la autoridad o alguno o varios particulares”, e) “cuando hubiere en ellas individuos armados”.⁵¹

No obstante, la Comisión Dictaminadora consideró que la enumeración restrictiva que sugería el Primer Jefe era inadecuada para quedar plasmada en la Constitución. Su argumentación fue la siguiente:

Desde el momento en que en una reunión se verifican los actos enumerados, es claro que los individuos ya no estarán reunidos allí pacíficamente y con objeto lícito (como lo marcaba desde antes la Constitución del 57), en consecuencia, desde ese momento habrán perdido el derecho que les reconoce el artículo 9º. Por lo mismo nos parece inútil la enumeración precedente; pero, además, parécenos peligrosa, porque proporciona a una autoridad arbitraria pretexto que invocar para disolver injustamente una reunión, supuesto que a la propia autoridad queda reservado calificar el momento en que una reunión debe considerarse como ilegal. Rarísima vez podrá protegerse por medio del amparo el derecho de continuar una reunión que la autoridad pretenda disolver arbitrariamente. No quedará en este caso a los ciudadanos más que el derecho de exigir la

⁵⁰ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 148.

⁵¹ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, pp. 341-342.

responsabilidad por el abuso... Por tanto proponemos se substituya aquélla por la locución constitucional primitiva, la de 1857...⁵²

La mayoría de los oradores que hicieron uso de la palabra apoyaron a la Comisión, pero en un nuevo contexto apareció la dicotomía entre libertad en términos absolutos o las causales para restringirla. El diputado Fajardo intentó en este debate equiparar los problemas de la libertad de enseñanza y de asociación. Dijo:

Yo fui uno de los que votaron por el artículo 3° del proyecto del Primer Jefe, es decir, yo fui uno de los que tuvieron el honor de votar por el artículo 3° estableciendo la libertad de enseñanza... Ahora vengo a levantar mi voz también... por el artículo que propone la comisión. Creo que este es el último reducto en el que queda aislada en estos momentos la libertad. La hemos decapitado en el artículo 3° diciendo que no habrá libertad de enseñanza... y ahora nos toca también juzgar si somos por fin libres o no de asociarnos políticamente para juzgar al gobierno, para juzgar a la sociedad, para tratar los asuntos sociales, políticos y religiosos...⁵³

Música contestó a Fajardo, pero lo cierto es que la nueva discusión reeditó en otros términos el problema de las libertades individuales y públicas, que nunca son irrestrictas, sino que están acotadas por distintas consideraciones. Al final, el Congreso aprobó la propuesta de la Comisión Dictaminadora por 123 votos contra 26.⁵⁴

Ni tribunales especiales ni leyes privativas estableció la Constitución de 57 y fue retomado por la de 1916-1917, dejando ambas en pie sólo el fuero militar.⁵⁵

El dictamen del artículo 13 decía:

⁵² *Ibid.*, p. 599.

⁵³ *Ibid.*, p. 609.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 617.

⁵⁵ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 165 y *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, pp. 163-164.

El principio de la igualdad, base de la democracia, es incompatible con la existencia de leyes privativas y tribunales especiales que implican privilegios de clases... Lo que obliga a conservar la práctica de que los militares sean juzgados por militares y conforme a leyes especiales, es la naturaleza misma de la institución del Ejército. Estando constituido éste para sostener a las instituciones, urge rodearlo de todas las precauciones dirigidas a impedir su desmoralización y mantener su disciplina, que es su fuerza...⁵⁶

Múgica intentó disolver ese “privilegio” al que consideraba “un resquicio histórico del militarismo”, dejándolo en todo caso “para los delitos y faltas contra la disciplina militar cuando la nación se encuentre en estado de guerra o cuando el Ejército se halle en campaña”.⁵⁷ No obstante, luego de la discusión, la propuesta del Primer Jefe y de los dictaminadores se aprobó por 122 votos contra 61. El fuero militar se mantuvo como excepción a la regla que prohíbe los tribunales y leyes específicos.⁵⁸

El artículo 16 desató largas y complicadas polémicas. La Constitución de 1857 garantizaba que:

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde o motive la causa legal del procedimiento. En el caso de delito *in fraganti*, toda persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata.⁵⁹

El proyecto de Carranza resultaba menos ambiguo, puesto que no se podían librar órdenes de arresto “sino por la autoridad judicial y siempre que se haya presentado acusación por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal, y que esté, además, apo-

⁵⁶ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. II, pp. 163-164.

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 164-165.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 220.

⁵⁹ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 174.

yada por declaración bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que probaren la responsabilidad”. Mantenía la idea de que cualquier persona podía realizar el arresto en casos de “flagrante delito”, y estaba igualmente obligada a remitirlos, sin demora, a la autoridad inmediata.

Si bien, en principio, la facultad para arrestar a alguna persona parecía exclusiva de la autoridad judicial, la iniciativa de Carranza incluía una salvedad: “Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar... la detención de un acusado”, obligándola inmediatamente a presentarlo ante la autoridad judicial.

La iniciativa original reglamentaba también las órdenes de cateo y las “visitas domiciliarias” que la autoridad administrativa podía realizar “para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía”. La misma autoridad podía “también exigir la exhibición de libros y papeles para comprobar que se han cumplido las disposiciones fiscales”.⁶⁰

La Comisión Dictaminadora consideró la propuesta de Carranza como “más liberal y más exacta” que los enunciados del 57. Pero consideró necesario hacerle algunas modificaciones. La orden de arresto debía hacerse por escrito, y en ella debería quedar expresado el motivo y el fundamento legal que permitían su dictado. Cuando el hecho imputado tuviese pena alternativa a la pecuniaria o la corporal, la aprehensión debía sustituirse por “la simple citación”. Juzgaban “peligroso” otorgar a las autoridades administrativas la facultad de “ordenar aprehensiones aun en casos urgentes”. Proponían que explícitamente se señalara la “inviolabilidad del domicilio” y la prohibición de cateos por parte de las autoridades administrativas.⁶¹ Como puede observarse, la Comisión Dictaminadora deseaba otorgar más garantías a las personas y fortalecer el dique contra los abusos de autoridad.

⁶⁰ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 342.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 619-620.

Luego de una primera discusión, la Comisión Dictaminadora retiró su propuesta inicial, y varios días después la presentó con tres modificaciones producto del debate anterior: 1) sustituía la palabra *aprehendido* por *arrestado* por ser la última “más específica”, 2) se reintroducía la posibilidad de que una autoridad administrativa realizara arrestos urgentes como lo establecía la iniciativa de Carranza, sólo que ésta debía ser “la primera autoridad municipal del lugar”, y 3) establecía la facultad exclusiva de la autoridad judicial para realizar cateos.⁶²

Sin embargo, a la asamblea no le resultó satisfactoria la nueva redacción y votó en su contra 68 a 56.⁶³ No obstante, las objeciones eran cruzadas y no se podía conformar con ellas un cuerpo absolutamente coherente. Por ello, la Comisión Dictaminadora citó a todos los abogados que figuraban en el Congreso, para consultar con ellos. Al final, se resolvió retomar como encabezado del artículo el mismo de 1857: “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio...” Igualmente se establecía que “solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial, y tratándose de delitos que se persiguen de oficio, podrá la autoridad administrativa... decretar la detención de un acusado...”; los testigos en caso de cateo debían ser propuestos por el dueño del lugar cateado, y las autoridades administrativas que realizaran “visitas domiciliarias” debían “sujetarse a las disposiciones de las leyes reglamentarias”.⁶⁴ Con esa orientación el artículo fue aprobado finalmente por 147 votos a favor y 12 en contra.⁶⁵

Ligado con el anterior, el artículo 18 fue precisando sus contornos en sucesivas sesiones. En el Congreso de 1856-1857 había sido aprobada por unanimidad la siguiente redacción: “Sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal. En cualquier estado del proceso en que aparezca que al acusado no se le puede imponer tal pena, se pondrá en libertad

⁶² *Ibid.*, p. 696.

⁶³ *Ibid.*, t. II, p. 28.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 225-226.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 261.

bajo fianza. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios, o de cualquier otra ministración de dinero”.⁶⁶

Carranza también establecía en su proyecto la prisión para delitos que merecieran “pena alternativa de pecuniaria y corporal”. No obstante, planteaba una modalidad interesante: “El lugar de prevención o de prisión preventiva será distinto y estará completamente separado del que se destine para la extinción de las penas”. Y agregaba: “Toda pena de más de dos años de prisión se hará efectiva en colonias penales o presidios que dependerán directamente del gobierno federal. Debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondan por el número de reos que tuvieren en dichos establecimientos”.⁶⁷ De hecho Carranza proponía un sistema de prisiones federales con cargo a las finanzas de los estados de la República.

Esto último fue desechado por la Comisión Dictaminadora que aceptó la primera parte de la propuesta de Carranza. Para la Comisión, los estados debían establecer “el régimen penitenciario” —no la federación— y agregaba: “sobre la base del trabajo como medio de regeneración del delincuente”.⁶⁸

Ese dictamen fue impugnado por dos razones: a) la subsistencia de la prisión preventiva “en los casos en que un delito tenga señalada pena alternativa de pecuniaria o corporal”, y b) por la pretensión de que cada estado estableciera su régimen penitenciario.⁶⁹ Así, en el segundo dictamen se retomaba la idea del Constituyente del 57 en el sentido de que la prisión preventiva sólo se aplicaría “por delito que merezca pena corporal”, y con relación a los regímenes penitenciarios se optó por una redacción más “liberal y democrática”, dejando “en completa libertad a los estados para adoptar el sistema penal que les convenga”. La redacción del artículo 18 decía en esa parte: “Los gobiernos de la federación y de los estados orga-

⁶⁶ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 189.

⁶⁷ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, pp. 342-343.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 643.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 695.

nizarán, en sus respectivos territorios, el sistema penal —colonias, penitenciarias o presidios— sobre la base del trabajo como medio de regeneración”.⁷⁰ De esa manera se aprobó el artículo por 155 votos a favor y 37 en contra.⁷¹

Los artículos 20, 21 y 22 establecían las garantías de todo acusado, la imposición de penas por parte de la autoridad judicial y la prohibición de las penas de mutilación, azotes, marcas, infamias, tormentos, etc. En los tres casos se seguía la lógica —y aun el texto— de la Constitución del 57, con algunas variantes.

En 1857 se establecieron, como garantías de todo acusado:

que se le haga saber el motivo del procedimiento y el nombre del acusador si lo hubiere, que se le tome su declaración preparatoria dentro de cuarenta y ocho horas, que se le caree con los testigos que depongan en su contra, que se le faciliten los datos que necesite y consten en el proceso para preparar sus descargos, que se le oiga en defensa por él o por personas de su confianza o por ambos...

En caso de no tener quien lo defienda, se le presentará lista de los defensores de oficio, para que elija el que o los que le convengan.⁷²

Carranza, por su parte, enumeraba diez garantías para el acusado: a) fianza, b) “no podrá ser compelido a declarar en su contra” quedando prohibida la incomunicación, c) saber, en audiencia pública, dentro de cuarenta y ocho horas, la causa de su acusación y el nombre de su acusador, rindiendo en ese acto su declaración preparatoria, d) posibilidad de careos, e) presentación de testigos y pruebas, f) juicio en audiencia pública por juez o jurado de ciudadanos, g) le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa, h) será juzgado antes de cuatro meses o un año dependiendo de la falta, i) de defensa a través de él mismo, la persona que él designe o defensor de oficio, y j) no se podrá prolongar la prisión o detención por

⁷⁰ *Ibid.*, p. 696.

⁷¹ *Ibid.*, t. II, p. 56.

⁷² Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 191.

falta de pago de honorarios.⁷³ Esa iniciativa quedó plasmada en la nueva Constitución.⁷⁴

El artículo 21, sin embargo, desencadenó una discusión interesante. La Constitución del 57 había establecido que la aplicación de las penas era una facultad exclusiva de la autoridad judicial. “La [autoridad] política o administrativa sólo podrá imponer como corrección, hasta quinientos pesos de multa o hasta un mes de reclusión, en los casos y modos que expresamente determine la ley.”⁷⁵

La primera disposición la retomó el proyecto presentado por Carranza —“La imposición de penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”—, pero agregaba: “Sólo incumbe a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, por medio del ministerio público y de la policía judicial, que estará a la disposición de éste”. La incorporación en el texto constitucional del ministerio público y la policía judicial, que no dependerían de los jueces, era una de las innovaciones que más había ponderado el propio Carranza en su discurso inaugural.⁷⁶

El debate en torno al ministerio público y la policía judicial, así como la línea directa de su dependencia, se colocó en el centro del litigio. La discusión no estuvo exenta de malentendidos, de redacciones varias, pero al final, la Constitución refrendó la capacidad exclusiva de la autoridad judicial para imponer penas. Sólo que para evitar equívocos el Congreso aprobó después de ello una redacción distinta a la que proponía Carranza. Decía: “La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y el mando inmediato de aquél”. Las autoridades administrativas quedaban facultadas para imponer castigos por infracciones a “los reglamentos gubernativos y de Policía”, los cuales no podían ser sino multas o arrestos hasta por 36 horas.

⁷³ *Diario de los Debates*, op. cit., t. I, p. 343.

⁷⁴ *Ibid.*, t. II, p. VIII.

⁷⁵ Francisco Zarco, op. cit., p. 232.

⁷⁶ *Diario de los Debates*, op. cit., t. I, p. 343.

Sólo si el infractor no pagaba la multa entonces se le podía arrestar hasta por 15 días.

La idea de un trato desigual a los desiguales permeó ese artículo, y los constituyentes establecieron que “si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana”,⁷⁷ con lo cual de nuevo la igualdad en abstracto era modulada por la necesidad de reconocer profundas desigualdades en la realidad, las cuales gravitaban sobre la igualdad “formal”.

El artículo 22, desde 1857, había prohibido “las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales”.⁷⁸

Carranza en su iniciativa reprodujo palabra por palabra el texto de 1857, pero agregó dos párrafos:

- 1) No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas.
- 2) Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás sólo podrá imponerse al traidor a la patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiarlo, al salteador de caminos, al pirata, al violador y a los reos de delitos graves del orden militar.⁷⁹

Debe señalarse que salvo una intervención, la de Rafael L. de los Ríos, nadie cuestionó la introducción de la pena de muerte —parecía ser parte del sentido común de la época—, pero la discusión se centró en torno a las causales que permitían su aplicación. Al final, la única de las causales presentada por Carranza

⁷⁷ *Ibid.*, t. II, p. VIII.

⁷⁸ Francisco Zarco, *op. cit.*, p. 232.

⁷⁹ *Diario de los Debates, op. cit.*, t. I, p. 344.

que no se aprobó fue la que se refiere a la violación, con argumentos que no derivaban de ninguna corriente de pensamiento más o menos coherente, sino de una serie de nociones machistas con profundas y fuertes raíces entre los constituyentes.

En otro terreno la libertad de cultos quedó consagrada en el artículo 24. Su fuente original no es la Constitución del 57, sino las Leyes de Reforma de 1860, y las Adiciones y Reformas constitucionales de 1873. Carranza fundió ambos preceptos y propuso la siguiente redacción:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley. Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.⁸⁰

Los dictaminadores aceptaron la redacción de Carranza modificando sólo las palabras “Ningún acto religioso” por “Todo acto religioso”. Sólo Enrique Recio, miembro de esa misma Comisión, pretendió ir más lejos, prohibiendo a cualquier sacerdote “impartir la confesión auricular” y demandando que para ejercer el sacerdocio se requería ser casado por lo civil.⁸¹ El texto finalmente fue aprobado por 93 votos a favor por 63 en contra.

Vale la pena recordar que la libertad de cultos se abrió paso en nuestro país a través de un proceso sumamente complejo, pero que en 1916-1917 pareció estar bien asentado. Cuando en 1814 Morelos escribió sus *Sentimientos de la Nación*, su punto número dos establecía “que la religión católica sea la única, sin tolerancia de otra”.⁸² La Constitución de 1824 siguió la misma

⁸⁰ *Ibid.*, p. 344.

⁸¹ *Ibid.*, t. II, p. 744.

⁸² *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, t. IV, articulado, México, LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1985, p. 24.

lógica al establecer en su artículo tercero: “la religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica y romana. La nación la protege con leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra”.⁸³ No será sino hasta 1856, en el artículo 15 del proyecto de constitución, cuando se intentó establecer que “no se expedirá en la República ninguna ley, ni orden de autoridad que prohíba o impida el ejercicio de ningún culto religioso”, aunque inmediatamente se ponderaba que “habiendo sido la religión exclusiva del pueblo mexicano la católica, apostólica, romana, el Congreso de la Unión cuidará, por medio de leyes justas y prudentes, de protegerla en cuanto no se perjudiquen los intereses del pueblo, ni los derechos de la soberanía nacional”.⁸⁴

Sin embargo, ni aun ese inicio de tolerancia prosperó en 1856-1857, y la constitución de ese año sólo estableció en el artículo 123 que “Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”.⁸⁵ Sólo mediante las Leyes de Reforma de 1860 se asume la libertad de cultos. El artículo primero decía: “Las leyes protegen el ejercicio del culto católico y de los demás que se establezcan en el país, como la expresión y efecto de la libertad religiosa, que siendo un derecho natural del hombre, no tiene ni puede tener más límites que el derecho de tercero y las exigencias del orden público”. Y en su artículo 11 se establecían algunas restricciones al ejercicio del culto: “Ningún acto solemne religioso podrá verificarse fuera de los templos sin permiso escrito concedido en cada caso por la autoridad política local”.⁸⁶ Esa historia gravitó en el Constituyente de 1916-1917 para, al tiempo que se establecía la libertad de cultos, se refrendaran las limitaciones

⁸³ *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional 1824*, editado por Mariano Galván Rivera, México, 1828. Edición facsimilar, Miguel Ángel Porrúa, 1988. t. I., p. 36.

⁸⁴ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, pp. 24-26.

⁸⁵ Francisco Zarco, *op. cit.*

⁸⁶ *Derechos del pueblo mexicano, op. cit.*, pp. 24 y 26-27.

de celebrar sus ceremonias en los templos y los domicilios particulares solamente.

Por otro lado, siguiendo la veta expuesta en 1857, el artículo 28 prohibía los monopolios, exceptuando solamente algunas actividades —acuñación de moneda, correos, telégrafos, emisión de billetes—, que controlaría el gobierno federal. Se trataba de impulsar la libre concurrencia como una más de las libertades individuales. Los constituyentes, sin embargo, para evitar confusiones, introdujeron la noción de que ni las asociaciones de los trabajadores para proteger sus intereses ni las cooperativas podían ser consideradas como monopolios.

Por último, la suspensión de las garantías que la Constitución otorgaba sólo podría realizarse “en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otra que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto”. Esa facultad la podía ejercer el presidente de la República “de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente”.⁸⁷ Con ello se cierra el círculo de la vigencia de las garantías que supone una situación de normalidad republicana, ya que cuando esta última se colapsa, el propio ejercicio de las garantías individuales, objetivo fundamental de los constituyentes, puede suspenderse.



⁸⁷ *Diario de los Debates*, op. cit. t. I, p. 345, y t. II, p. XI.