

CAPÍTULO 6º

La Revolución de 1910-1917, el proceso constituyente y la Constitución de 1917. El inicio de una nueva era constitucional, la del constitucionalismo social

1. La Revolución Mexicana

A) Sus prolegómenos: el “magonismo” y el Programa del Partido Liberal Mexicano (1906)

I. Como escribiera Carpizo¹, cuando se habla simplemente de la “Revolución Mexicana”, nadie duda de que se hace referencia a la de 1910. Ello no ha de entenderse ni mucho menos en el sentido de que los hechos revolucionarios se circunscriban a ese año concreto; lejos de ello, ese año abre un largo proceso que tan sólo culminará con la aprobación de la Constitución de Querétaro en los inicios de 1917. Más aún, alguna doctrina anticipa incluso la fecha de inicio de aquel proceso. Castañeda, un excelente conecedor de esa etapa, lisa y llanamente, escribe, que la Revolución apareció en 1906, con el Programa del Partido Liberal Mexicano (PLM), fechado en Saint Louis el 1º de julio de 1906, firmado en primer término por el presidente del partido, Ricardo Flores Magón. El propio autor apostilla poco después², que la importancia y trascendencia del “magonismo”³, como acostumbran llamar los historiadores oficiales al movimiento del PLM, se oculta, llamándolo sólo precursor de la Revolución Mexicana, en lo que tan sólo aprecia una razón fundamental: su radicalismo, su nítido planteamiento de la problemática social mexicana, yendo a la raíz de las cosas.

¹ Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., 1979, p. 44.

² Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución mexicana y Constitución de 1917 (1876-1938)*, México, D. F., Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed., 1995, pp. 43-44.

³ Aunque el Partido Liberal Mexicano se fundó el año 1900 a instancias de Camilo Arriaga, sobrino nieto de Ponciano Arriaga, con un cierto tinte jacobino, a modo de respuesta frente a la actitud radicalmente contraria a las Leyes de Reforma del Obispo Montes de Oca, fue la adscripción al mismo de los hermanos Ricardo, Enrique y Jesús Flores Magón, editores del periódico *Regeneración*, lo que a la postre iba a resultar decisivo en orden a la expansión –y también a su radicalización– de esta formación, (de ahí que a veces se hable del “magonismo” para aludir al partido), que si en un primer momento fue tolerada por Porfirio Díaz, más adelante fue duramente reprimida, debiendo los hermanos exiliarse a los Estados Unidos.

La profunda sensibilidad social de Ricardo Flores Magón y su clara percepción del sustento socio-económico del régimen porfirista se reveló ya desde 1893, siendo aún estudiante, como revelan algunos de sus escritos⁴; posteriormente, su filiación anarco-sindicalista influiría claramente sobre el formato ideológico de la Revolución mexicana. A través de una serie de publicaciones, que ante la represión porfirista hubieron de adoptar en sus títulos una suerte de sello hereditario y filial (*El Padre del Abuzote, El Hijo del Abuzote, el Nieto del Abuzote...*), los “magonistas” representaron la más tenaz oposición a la dictadura del general Díaz. El magonismo tuvo que luchar no sólo por la reivindicación de los derechos conculcados (libertad, igualdad, seguridad...) y de los principios políticos traicionados (sistema federal, división de poderes, separación entre la Iglesia y el Estado...), sino también por otorgar a aquéllos, muy señaladamente, real y positiva vigencia, a través del reconocimiento de las pautas sociales necesarias para ello⁵.

El Programa del Partido Liberal⁶, término desde luego equívoco desde la perspectiva europea a la vista de sus postulados ideológicos, mucho más en la línea del socialismo que del liberalismo, caracterizado por su notable minuciosidad, sustentaba una amplia gama de propuestas que abarcaban desde las reformas constitucionales de naturaleza política (reducción del período presidencial a cuatro años, supresión de la reelección para el Presidente y los Gobernadores de los Estados, supresión del servicio militar obligatorio, abolición de la pena de muerte...), hasta las medidas socio-laborales (establecimiento de un máximo de ocho horas de trabajo y de un salario mínimo, prohibición absoluta del trabajo de los niños, obligatoriedad de los patronos o propietarios rurales de dar un alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue por parte de los mismos, obligación de los patronos de pagar indemnización por los accidentes laborales, declaración de nulidad de las deudas actuales de los jornaleros del campo para con sus amos, conversión en obligatorio del descanso dominical...), pasando por las de reforma agraria (obligación de los dueños de tierras de hacer productivas todas las que posean, recobrando el Estado las que dejen improductivas; obligación del Estado de dar tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola y no venderlas...), las impositivas (gravar el agio, los artículos de lujo, los vicios, y aligerar de contribuciones los artículos de primera necesidad...), y las relativas a la mejora y fomento de la instrucción (multiplicación de las escuelas primarias, obligación de impartir la enseñanza “netamente laica” en todas las escuelas de la República, sean del Gobierno o de particulares, declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de 14 años, pagar buenos sueldos a los maestros...). El juicio de amparo

⁴ En 1893, a propósito de la dictadura porfirista, Ricardo Flores Magón escribía: “Cada hacendado se ha vuelto un barón feudal. Tiene poder de vida y muerte sobre los míseros peones. Sus hijas y mujeres atractivas están a disposición de él. Y no hay autoridad que le diga nada. Cuando vende sus propiedades las enumera que consisten en tantos miles de hectáreas, tantos bueyes, vacas, peones y otros animales. Así aparece en las escrituras. ¡Dios ayude a México! Donde el 80 por ciento de todos los trabajadores de haciendas existen –¡no viven!– en estado de peonaje o en manifiesta esclavitud. ¡Mexicanos examinen su Constitución! ¿Reconoce acaso el derecho de un acreedor de apoderarse y retener el cuerpo de un deudor?”. *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano* (La integración constitucional de México. 1808-1998), México, Fondo de Cultura Económica, 1ª reimpr. de la 1ª ed., 1996, p. 458.

⁵ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano, op. cit.*, pp. 450-451.

⁶ El Programa del Partido Liberal puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución mexicana y Constitución de 1917, op. cit.*, pp. 151-177.

no iba a quedar al margen de un programa tan minucioso como el que nos ocupa. En el primero de los puntos generales se leía: “Hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos”. En algunos otros de esos puntos se postulaba el establecimiento del principio de igualdad civil de todos los hijos de un mismo padre, la protección de la raza indígena y el robustecimiento del poder municipal.

El Partido Liberal fracasó políticamente, quizá por su propio radicalismo, quizá también por la “neutralización” en los Estados Unidos de sus principales líderes, y de modo muy particular de Ricardo Flores Magón, pero no puede haber la menor duda de que su programa, que rezuma por todos sus poros una loable modernidad, y que acoge, como bien ha destacado Sayeg⁷, toda una serie de principios de un profundo sentido humanista, en los que no deja de hermanarse la libertad individual a la protección social, el primero que con toda nitidez esbozó en esos años de apertura del nuevo siglo algunas de las líneas maestras del constitucionalismo social mexicano, terminó incidiendo sobre los principios recepcionados constitucionalmente en 1917. No en vano el Programa sumariamente esbozado ha sido considerado, y convergemos plenamente en esta valoración, el documento político más importante y más completo de cuantos se han publicado antes y después de la Revolución de 1910⁸. Más aún, como escribiera ese gran universitario que fue el Rector Mario de la Cueva⁹, el Programa es el documento pre-revolucionario más importante en favor de un Derecho del Trabajo, hallándose en él delineados claramente algunos de los principios e instituciones de la Declaración mexicana de derechos sociales.

II. En 1903 se hacían los preparativos para la sexta reelección como Presidente (para el período 1904-1910) del general Porfirio Díaz, que tiempo atrás había luchado en Tuxtepec bajo la bandera de la “no reelección”, y que, paradojas del poder, sobrepasaría los treinta años en la Presidencia. Ya con 73 años de edad, Díaz accedió a la creación de la Vicepresidencia, que en 1904 pasó a ocupar Ramón Corral, a fin de que, caso de fallecimiento, alguien pudiera llenar el vacío en el cargo. Recuerda la doctrina¹⁰, que cuatro años después, Porfirio Díaz declaraba ante James Creelman, periodista norteamericano del *Peardon’s Magazine* de Nueva York, que tenía el firme deseo de separarse de la Presidencia de la República, y que vería como una bendición la aparición de un partido de oposición; incluso, parece que se pensó en el general Bernardo Reyes¹¹ (padre del gran jurista Rodolfo Reyes) como candidato

⁷ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 475.

⁸ E. PORTES GIL, “El problema agrario en el pensamiento liberal mexicano”, en la obra auspiciada por el I. y N. Colegio de Abogados, *El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1960, pp. 85 y ss.; en concreto, p. 95.

⁹ Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo* (Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales), México, Editorial Porrúa, 1972, p. 42.

¹⁰ Óscar CRUZ BARNEY, “Presentación”, en Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 3ª ed., 2014, pp. XV y ss.; en concreto, p. XV. Asimismo, Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 55-56.

¹¹ El general Bernardo Reyes era el Gobernador de Nuevo León, cuyo desarrollo industrial impulsó fuertemente, mostrando a la par una notable sensibilidad hacia los problemas sociales, de lo que constituye buena muestra la Ley de accidentes de trabajo de 9 de noviembre de 1906, que por impulso del Gobernador aprobó la Legislatura de Nuevo León, inspirándose, según De la Cueva, en la Ley francesa de 1898, definiendo los accidentes de trabajo y fijando las indemnizaciones pertinentes, que llegaban

presidencial¹². La posterior publicación de la entrevista por *El Imparcial*, en marzo de 1908¹³, generó una fuerte reacción contraria por parte de la oligarquía mexicana, que posteriormente Díaz trató de aplacar al autorizar, tan sólo un mes después de la entrevista, que se iniciaran los preparativos para su séptima reelección, en 1910. Frente a la fórmula Díaz-Corral, del Partido Reelectionista, un sector del mismo se decantó por la alternativa Díaz-Reyes.

En el marco contextual que acabamos de describir, Francisco Indalecio Madero publicaba antes de que finalizara el año 1908 su libro *La sucesión presidencial en 1910*. Su posición era inequívocamente anti-reeleccionista, al margen ya de democrática, algo difícilmente comprensible por el anciano Presidente de 80 años. Tolerado en un primer momento, Madero logró incluso obtener una audiencia con Díaz, intentando convencerlo, según parece, de formalizar un “ticket presidencial” casi de ciencia ficción, Díaz-Madero. Maderismo y magonismo, aunque un tanto distanciados ideológicamente, iban sin embargo a confluír en su enfrentamiento con el porfirismo. En este contexto, los virulentos enfrentamientos entre los partidarios de Corral y los de Reyes (como Vicepresidente) desencadenaron una drástica reacción por parte de Díaz, aislando a la oficialidad del ejército proclive a Reyes y enviando a éste, tras lograr que capitulara en sus aspiraciones presidenciales, a una supuesta misión oficial en Europa. Según Rodolfo Reyes¹⁴, el “reyismo”, como el mismo Madero escribió, fue “la manifestación del profundo descontento que reinaba en toda la República y el vehementísimo deseo de obtener un cambio”; pero si encarnó en el general Reyes fue porque tal era el natural eslabón, la solución evolutiva que el pueblo, con su certero instinto, requería para no rodar por el abismo de sangre y dolor en que había de caer por faltarle un tránsito. Al rechazo sin paliativos por el porfirismo de la figura de Reyes, se unió el hecho de que, a la par, Porfirio Díaz lograra el encarcelamiento de los dirigentes del PLM en los Estados Unidos. Para Ricardo Flores Magón la prisión era algo habitual; no sólo llegó a ser conocido como “el poeta de las cárceles”¹⁵, sino que incluso exhaló su último aliento en una prisión estadounidense de Kansas. Había llegado el momento de Madero.

al importe de dos años de salario para los casos de incapacidad permanente total, algo que nos parece notablemente elevado para la época. Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo*, op. cit., p. 43.

¹² No casa nada bien esta apreciación con las consideraciones que el eminente jurista Rodolfo Reyes, uno de los hijos del general, hace acerca de las relaciones entre su padre y el viejo déspota de Porfirio Díaz: “El general Díaz –escribe en sus *Memorias* el eximio Profesor– vigilaba, molestaba, hería al general Reyes en todos los aspectos posibles. Yo me sentí totalmente divorciado de una situación tan enemiga de mi padre y tan contraria a la solución evolutiva que vivamente ambicionábamos entonces todos los mejicanos de todos los matices”. Y unas páginas más adelante, añade: “Entre las cosas excepcionales que tuvo mi padre en su vida una de ellas fue ésta: ser el primer hombre al que temió definitivamente el general Díaz”. Rodolfo REYES, *De mi vida. Memorias políticas*, Tomo I (1899-1913), Madrid, Biblioteca Nueva, 1929, pp. 60-61 y 65, respectivamente.

¹³ La versión española de esa entrevista puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 127-132. Cabe recordar que, en su edición, *El Imparcial* subrayaba el hecho de que Creelman, con un apasionamiento fuera de toda lógica, considerara al general Porfirio Díaz como “el hombre más grande que han producido las Américas en los tiempos modernos, por encima de todas las notabilidades de la América del Norte”; por si esta loa al dictador no fuera suficiente, los redactores del *Imparcial* se hacían eco de “que el severo escritor Tostoi considera al general Díaz como el contemporáneo más notable que haya producido la humanidad”.

¹⁴ Rodolfo REYES, *De mi vida. Memorias políticas*, Tomo I (1899-1913), op. cit., p. 81.

¹⁵ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 457.

B) El inicio de la Revolución: el “maderismo” y el Plan de San Luis (1910)

I. De Francisco Indalecio Madero, nacido en 1873 en Parras de la Fuente (Coahuila) en el seno de una acaudalada familia de agricultores, circunstancia que se manejó en su contra por parte de algunos revolucionarios, se ha dicho que pocas personas como él pudieron llegar al corazón de los desvalidos, de los más humildes, de los proletarios más necesitados de protección y estímulo¹⁶, y ello con el propio sacrificio de sus intereses personales. Administrador de los bienes de su padre desde los 20 años de edad, a la par que tecnificaba la agricultura, en coherencia con sus ideas sociales, desarrollaba una avanzada labor social entre los campesinos, construyendo habitaciones higiénicas para ellos y preocupándose personalmente de su salud y de su instrucción. Con su propio pecunio, y con el fin precisamente de fomentar la instrucción, fundó la Escuela Comercial de San Pedro de las Colonias. Admitido en un primer momento por Porfirio Díaz, como antes indicamos, poco tiempo después iba a ser perseguido, ordenándose su encarcelamiento. Así las cosas, su exilio era de todo punto obligado, y será en Texas donde se vio obligado a proclamar su trascendente “Plan de San Luis”.

El llamado “Plan de San Luis” ha sido generalmente considerado como el punto de partida de la Revolución. Fechado el 5 de octubre de 1910 en San Luis Potosí y suscrito solamente por Madero, fue lanzado por éste desde San Antonio (Texas)¹⁷. En su punto primero, se declaraban nulas, entre otras elecciones, las celebradas en junio y julio de ese mismo año para la Presidencia y Vicepresidencia de la República. El punto segundo desconocía al Gobierno del general Porfirio Díaz, así como a todas las autoridades, “cuyo poder debe dimanar del voto popular”, lo que, entre otras razones, se justificaba en “el fraude electoral más escandaloso que registra la historia de México”. En fin, en el punto tercero, “con el fin de evitar hasta donde sea posible los trastornos inherentes a todo movimiento revolucionario”, se declaraban vigentes, a reserva de reformar oportunamente por los medios constitucionales las que requieran modificación, todas las leyes promulgadas por la Administración porfirista, y sus respectivos reglamentos, “a excepción de aquéllas que manifiestamente se hallen en pugna con los principios proclamados en este Plan”.

Particular trascendencia encerraba el punto séptimo del Plan, en el que, con sumo detalle, se disponía que el día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde en adelante, “todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan”, precisando asimismo más adelante, que los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación lo harán desde la víspera. De ahí que se haya considerado, que la línea divisoria entre el México prerrevolucionario y el revolucionario está representada por esa fecha del 20 de noviembre¹⁸.

El Plan de San Luis ya anticipaba con toda nitidez la reforma agraria, una de las señas de identidad de la Revolución¹⁹, en perfecta sintonía con la búsqueda de una

¹⁶ Jorge SAYEG HELÚ, en *Ibidem*, pp. 477-478.

¹⁷ El “Plan de San Luis Potosí” puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana...*, *op. cit.*, pp. 179-187.

¹⁸ W. Raymond DUNCAN, “Los antecedentes políticos y sociales de la Constitución mexicana de 1917”, en *Inter-American Law Review (Inter-Am. L. Rev.)*, Vol. 5, 1963, pp. 313 y ss.; en concreto, p. 318.

¹⁹ El “Plan de San Luis”, escribe Sayeg Helú, sentó las bases de la reforma agraria mexicana, denunciando el gran crimen de la dictadura al respecto. Jorge SAYEG HELÚ, *Introducción a la historia constitucional de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 118.

justicia social que, no obstante distar de haberse logrado en la práctica ni tan siquiera hoy²⁰, se ha considerado como uno de los valores fundamentales del sistema jurídico mexicano²¹. En el párrafo tercero de su punto tercero, se podía leer lo que sigue:

“Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetas a revisión tales disposiciones y fallos y se les exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los daños sufridos. Sólo en caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este Plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo”.

Unos meses antes de que suscribiera el Plan de San Luis, Madero, en unión de Félix Palavicini, había recorrido una parte de la República, en campaña para la formación del Partido Antirreeleccionista, proclamando los principios de “sufragio efectivo y no reelección”²², formación que, a la postre, se convirtió en la única fuerza de oposición, agrupando tras de sí a buena parte de los anteriores partidarios del general Reyes y a un buen número de liberales engañados, a quienes, aprovechando la prisión en Norteamérica de sus principales dirigentes, se hizo creer que éstos apoyaban a Madero²³. La Asamblea Nacional Antirreeleccionista se reunió el 15 de abril del propio año 1910, designando a sus candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia, Francisco Madero y Emilio Vázquez Gómez, respectivamente²⁴.

Los acontecimientos se iban a precipitar con verdadera celeridad. Como acabamos de señalar, el punto séptimo del Plan fijaba el día 20 de noviembre como fecha en la

²⁰ En 1979, esto es, más de sesenta años después de promulgada la Constitución, Carpizo se interrogaba: “¿Podemos hablar en México de una revolución cuando en 1960 existían en el país 10.573.163 analfabetos, o sea el 37’77 % de la población; y donde 8.145.422, el 24’11 %, en números relativos, no toman carne, pescado, leche o huevos, y 4.828.177 andan descalzos? ¿Dónde está esa vida que iba a proyectarse en bienestar de todos y cada uno de los mexicanos?”. Estos fríos, pero abrumadores y terribles datos, que ciertamente hoy han de haber cambiado de modo drástico, dado el ingente progreso que el país ha experimentado en los últimos lustros, nos muestran que la Revolución no fue tan “revolucionaria” socialmente como se nos dice por algunos de sus apologistas. Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 45.

²¹ José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, *Historia del sistema jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 84.

²² En un artículo divulgativo sobre la Constitución de 1917, publicado en Estados Unidos el mismo año 1917, Martínez de Alva subrayaba de modo muy particular este lema del movimiento revolucionario mexicano, bien que precisando que tal movimiento no se limitaba al mismo: “The revolt had as its motto <sufragio electivo y no reelección>. But it aimed also at economic reforms, so as to win over the masses who cared nothing for voting”. Salvador MARTÍNEZ DE ALVA, “The Mexican Constitution of 1917”, (News and Notes), en *The American Political Science Review* (*Am. Pol. Sci. Rev.*), Vol. 11, Issue 2, May, 1917, pp. 379 y ss.; en concreto, p. 379.

²³ Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana...*, op. cit., p. 60.

²⁴ Emilio Vázquez Gómez había sido elegido presidente del partido, siendo Madero y Toribio Esquivel Obregón, el después conocido historiador, sus vicepresidentes, y Félix F. Palavicini, uno de sus cuatro secretarios.

que todos los ciudadanos de la República habían de tomar las armas para arrojar del poder a las autoridades que hasta ese momento gobernaban. Seis meses después, el 2 de mayo de 1911, Porfirio Díaz renunciaba a la Presidencia de la República.

Cabe añadir, que el Plan de San Luis no sería el único formulado en estos primeros momentos de la Revolución. El 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata expedía en Villa de Ayala (Estado de Morelos) el llamado “Plan de Ayala”²⁵, bajo el lema “Reforma, Libertad, Justicia y Ley”. Un estudioso de los procesos de reforma de la tierra en Latinoamérica, el norteamericano Karst, ha considerado el Plan de Ayala como “the document which served as the manifesto for the agrarian movement in the Mexican Revolution”²⁶, haciéndose eco de cómo en el mismo se ponía de relieve el rol desempeñado por la “<venal justice> (i. e., corrupt judges)” en el despojo de las tierras de los pueblos. En el punto sexto de este Plan se podía leer lo que sigue:

“Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución”.

El Plan zapatista, como unos años después la Ley Agraria del general Francisco Villa, de 24 de mayo de 1915, hizo especial hincapié, y de ello constituye perfecto testimonio el párrafo transcrito, en el problema de la tierra, que por lo que se decía en uno y otro texto, no parecía tener otra forma de solución que la de la fuerza de las armas. No cabe duda de que el reparto de la tierra fue la demanda primigenia de la gran mayoría de la población que se alzó en armas en respaldo de la Revolución²⁷. Más aún, como más adelante veremos, la cuestión siguió siendo el tema central en el debate constituyente. El diputado Juan de Dios Bojórquez, al hilo de la discusión en Querétaro del art. 27, decía:

²⁵ El Plan de Ayala puede verse en Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 187-191.

²⁶ Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, en *Michigan Law Review (Mich. L. Rev.)*, Vol. 63, 1964-1965, pp. 327 y ss.; en concreto, p. 345.

²⁷ Algunos datos explican por sí solos la plena razonabilidad y justicia de esta demanda, así como la brutal situación de injusticia existente en el reparto de la tierra. En 1910 se contabilizaban en México 840 hacendados, calificativo utilizado para identificar a los propietarios de más de 2000 hectáreas, si bien algunos de ellos, como Terrazas en Chihuahua, o como Green o Hearts, eran propietarios de millones de hectáreas. Con la excepción quizá de las grandes haciendas azucareras, la gran hacienda nunca se cultivó con la finalidad de obtener el mayor rendimiento, entre otras razones, por el carácter ancestral de los métodos de explotación. De ello derivó que los hacendados nunca pudieran aprovechar la totalidad de la tierra cultivable, lo que a su vez se tradujo en que el campo no produjera lo suficiente para la alimentación popular. Prueba de ello es que entre 1904-1905 y 1911-1912 se tuviera que importar maíz por valor de 27 millones de pesos y otros productos agrícolas por un montante total de 94 millones. Una de las consecuencias de esta situación fue el éxodo de trabajadores campesinos hacia el odiado, y a la vez anhelado, vecino del Norte. Los datos ofrecidos están extraídos de la obra de Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 30-31.

“... la cuestión agraria es el problema capital de la Revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revolucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra...”²⁸.

No ha de extrañar la notable rapidez con la que el movimiento social iniciado por Madero se iba a extender por todo México. Como bien se ha dicho²⁹, la Revolución mexicana fue la consecuencia de un largo y penoso proceso de incubación, y estalló cuando, de resultas de la pugna de los descontentos con los detentadores del poder, surgió una chispa, un detonante, que provocó la deflagración. Ya bastante antes de 1910 se habían producido huelgas y movimientos agrarios en los que se habían expresado ideas sociales que mostraban bien a las claras la profunda hondura de la crisis que afectaba al régimen porfirista. Es por todo ello por lo que aunque el movimiento revolucionario se enmarcó en su inicio bajo una finalidad esencialmente política: la de impedir legalmente la reelección del Presidente de la República y garantizar el ejercicio libre, la efectividad, del derecho de sufragio, bien pronto las fuerzas revolucionarias mostraron sus reivindicaciones socio-económicas que, a la postre, habrían de dar a la Revolución un sesgo marcadamente social.

Durante una treintena de años, la oligarquía había podido sostener un proyecto histórico que, bajo el lema de “orden y progreso”, imaginó a México un país moderno. Pero lo cierto es que el orden³⁰ pesó más que el ideal de progreso, y aunque éste fue patente en muchos campos de la actividad económica, ni la obra hidráulica, ni los ferrocarriles, ni la abundancia de capital extranjero, ni la situación de México como uno de los primeros productores mundiales de petróleo³¹, compensaron el hambre del campesinado, la indefensión obrera o la exclusión política de las clases medias. Como con toda razón se ha escrito³², la modernidad carece de sentido sin justicia social, se devalúa como mero apetito de productividad. Prometeo se ensombrece cuando sus conquistas dejan de pertenecer a todos. Ello explica que, no obstante no existir un cuerpo doctrinal revolucionario que sirviera como columna vertebral ideológica del levantamiento revolucionario³³, –aunque no falta algún autor, como es el caso del

²⁸ *Apud* Patricia GALEANA, “Introducción”, en Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 3^a ed., 2014, pp. IX y ss.; en concreto, p. XII.

²⁹ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 92.

³⁰ No cabe desconocer el hecho, constatado por buena parte de la doctrina, de que el régimen de Porfirio Díaz trajo creciente estabilidad política y orden a una nación plagada de revueltas, insurrecciones, invasiones extranjeras y confusión general desde que alcanzara su Independencia en 1821. Así, entre otros autores, W. Raymond DUNCAN, “Los antecedentes políticos y sociales de la Constitución mexicana de 1917”, en *Inter-American Law Review (Inter-Am. L. Rev.)*, Vol. 5, 1963, pp. 313 y ss.; en concreto, p. 314.

³¹ Un hecho harto significativo al respecto, es el de que, según el dato que ofrece Cabrera, en 1910 México era el séptimo productor de petróleo en el mundo, pasando a ser el tercero en 1911. Lucio CABRERA, “La Revolución de 1910 y el Poder Judicial Federal”, en la obra colectiva auspiciada por el Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, D. F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 181 y ss.; en concreto, p. 183.

³² Mariano PALACIOS ALCOCER, “La Constitución de 1917”, en la obra auspiciada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 1 y ss.; en concreto, p. 1.

³³ Sería muy improbable, escribe Duncan, que el pueblo mexicano, con su tradición de heterogeneidad geográfica, institucional y personal, fuera susceptible a una atracción ideológica homogénea basada en

prestigioso Jesús Silva Herzog que, en su *Trayectoria ideológica de la Revolución Mexicana*, ha tratado de probar que la Revolución no fue una creación original, sino que se inspiró en ideas sociales, políticas y económicas importadas del extranjero, tesis que, con plena razón a nuestro entender, rechaza Noriega³⁴, para quien los ingentes problemas de la distribución de la tierra y de la situación de desamparo de los trabajadores fabriles del país, no se vinculaban con ninguna doctrina específica, ni tendencia doctrinal o ideológica, sino que tenían la fuerza elocuente de los hechos, y en su crudeza y gravedad³⁵ exigían (sin subordinación a una tesis general) atención y remedio inmediatos— las masas campesinas y gran parte de la clase media se alinearon con la Revolución. De resultas de todo ello iba a corresponder a la Revolución de 1910-1917 llevar a cabo una radical transformación del constitucionalismo mexicano que, de venir connotado por la filosofía constitucional liberal de 1857, se iba a transformar en un constitucionalismo social, que marca un radical cambio de rumbo en la historia del constitucionalismo universal.

En definitiva, el proceso revolucionario mexicano fue tributario de un conjunto de factores que, no obstante carecer de idéntica fuerza, confluyeron en el desencadenamiento de la Revolución. García Ramírez los ha condensado en los cuatro siguientes³⁶: un factor político, un factor agrario, un factor obrero y un factor ideológico o intelectual. Un factor político que dio a la Revolución sus banderas primordiales, que se concentraba en las reelecciones del dictador, la opresión generalizada y el deseo de renovación del poder por medio de la “no reelección”, una de las “claves revolucionarias” de México. Un poderoso factor agrario, que el autor califica de formidable ariete contra el viejo régimen en un país predominantemente rural, cuya tierra se hallaba en manos de un puñado de hacendados. Un factor obrero, no obstante ser aún incipiente el proletariado del país, donde apenas comenzaba la industrialización. En fin, un factor ideológico o intelectual, que nuestro autor visualiza como la reacción contra la filosofía oficial del porfirismo, el positivismo, que se puede constatar en círculos universitarios de los que provendrían algunos lúcidos pensadores de la Revolución.

De la conjunción de todos esos factores derivó la Revolución de 1910, que en pocas pero acertadas palabras De la Cueva caracterizó como “la primera de las grandes

principios universalistas. W. Raymond DUNCAN, “Los antecedentes políticos y sociales de la Constitución mexicana de 1917”, *op. cit.*, p. 343.

³⁴ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1967, pp. 79-80.

³⁵ Particularmente significativa de la brutal situación en que se encontraban los peones de las haciendas era la llamada “tienda de raya”, que con toda razón se ha calificado como “el medio más inicuo de robar al obrero su salario”, lo que se canalizaba a través de la venta que el patrón, ahora comerciante, le hacía de lo indispensable a precios muy superiores a los del mercado, sin que hubiese defensa posible, porque los salarios se pagaban no en moneda de curso legal, sino en unos vales que sólo en la tienda de raya podían canjearse, a veces hasta con un 25 por 100 de descuento. Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, *op. cit.*, p. 37. Añadamos por nuestra cuenta, que el 22 de junio de 1915 una Ley de abolición de las “tiendas de raya”, que se enmarca dentro de la legislación social auspiciada por Carranza, acababa con tan infausto invento.

³⁶ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, en la obra recopilatoria de artículos del propio autor, *Estudios jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 15 y ss.; en concreto, pp. 27-28.

revoluciones sociales del siglo en que vivimos, (que) es el heraldo de la idea de justicia social que con fuerza creciente se abre paso en la vida de la humanidad³⁷.

C) La fugaz Presidencia de Francisco Madero, su vil asesinato y la toma del poder por el infame general Victoriano Huerta

I. El 20 de noviembre de 1810, como ya se dijo, era el día fijado por Madero para el comienzo de la epopeya revolucionaria. Puebla era el lugar donde la misma había de iniciarse, pero lo cierto sería que fue en el Norte del país donde se produjeron las sublevaciones de mayor relevancia. La Revolución se extendió por todo México como un reguero de pólvora. Como escribe Sayeg³⁸, Madero había logrado lo que hasta cierto punto se antojaba imposible: despertar el unánime sentimiento revolucionario del pueblo mexicano, y provocar el estallido de lo que ya se encontraba latente en todas las conciencias particulares, dando así lugar a la rapidísima generalización de un movimiento al que bastaron menos de seis meses para derrumbar al otrora sólido régimen de gobierno que había logrado mantenerse a lo largo de un tercio de siglo.

El 14 de enero de 1911 Madero atravesaba el Río Bravo y entraba en México acompañado de un grupo de sus partidarios. La caída de Ciudad Juárez pocos meses después resultó un hito decisivo en el triunfo del movimiento revolucionario. Allí procedió Madero a nombrar un Gobierno provisional del que, entre otros, iban a formar parte José María Pino Suárez (Justicia) y Venustiano Carranza (Guerra). A raíz de este hecho de armas, el Presidente Díaz cobró plena conciencia de la trascendencia del movimiento revolucionario, que en un primer momento había minusvalorado, aviniéndose a negociar. Todavía el 7 de mayo, en un Manifiesto a la Nación³⁹, Porfirio Díaz aducía que “la exigencia de la revolución de que presenten su renuncia el Presidente y Vicepresidente de la República en estos momentos tan difíciles, si hubiera de aceptarse, dejaría a la Nación abandonada a todos los azares y peligros de unas elecciones que, efectuadas desde luego, según lo prescribe nuestra Carta Fundamental, se harían en plena efervescencia de las pasiones y antes de que estuviera restablecido el orden público en todo el país”. Sin embargo, las conversaciones de paz recién entabladas concluían el 11 de mayo de 1911. En atención a la voluntad expresada por el viejo general de renunciar a la Presidencia de la República antes de que finalizara ese mismo mes de mayo⁴⁰, renunciando asimismo a la Vicepresidencia Ramón Corral,

³⁷ Mario DE LA CUEVA, “Evolución, instituciones y características del Derecho Constitucional mexicano”, en *Scritti Giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Vol. cuarto (Miscellanea di Diritto pubblico e privato), Padova, CEDAM – Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1958, pp. 309 y ss.; en concreto, p. 333.

³⁸ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 491.

³⁹ El Manifiesto del Presidente de la República, general Porfirio Díaz, a la Nación, de 7 de mayo de 1911, puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., p. 67.

⁴⁰ El 25 de mayo de 1911, Porfirio Díaz remitía a los Secretarios de la H. Cámara de Diputados un escrito de renuncia a la Presidencia de la República. En él reconocía que el pueblo mexicano, que tan generosamente lo había colmado de honores, se había “insurreccionado en bandas milenarias armadas, manifestando que mi presencia en el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo es causa de su insurrección”. En tal situación, convenía ante la Suprema Representación de la Nación a dimitir sin reserva el encargo de Presidente Constitucional de la República. El documento, que Díaz suscribía de su puño y letra, puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana...*, op. cit., p. 68.

encargándose interinamente del Poder Ejecutivo de la Nación, tal y como se preveía legalmente, el Secretario de Relaciones Exteriores, Francisco León de la Barra, quien convocaría elecciones generales en los términos fijados por la Constitución, se disponía al cese de las hostilidades en todo el territorio de la República.

Este acuerdo marcó la división de la familia revolucionaria, pues frente al mismo se manifestaron buena parte de las principales cabezas del movimiento, que estimaron que no se debía pactar con quienes ya no representaban sino una causa muerta, mostrándose proclives a aplastar a los seguidores del porfirismo. Un personaje siempre bien ponderado, y desde luego nada extremista, como era el caso de Venustiano Carranza, expresó su desacuerdo con ese pacto con estas palabras:

“Nosotros, los verdaderos exponentes de la voluntad del pueblo mexicano, no podemos aceptar las renunciaciones de los señores Díaz y Corral porque, implícitamente, reconoceríamos la legitimidad de su gobierno, falseando así la base del Plan de San Luis Potosí. La Revolución es de principios; la Revolución no es personalista, y si se sigue al señor Madero es porque enarbó la enseña de nuestros derechos; y si mañana, por desgracia, este lábaro santo cayera de sus manos, otras cien manos robustas se apresurarán a recogerlo. Así, nosotros no queremos ni ministros ni gobernadores, sino que se cumpla la soberana voluntad de la nación. ¡Revolución que transa es Revolución perdida!”⁴¹.

Las palabras de Carranza eran, sin duda, premonitorias. Pronto el “lábaro santo” caería de las manos de Madero, tras la ignominiosa traición de un hombre de su confianza, ese infame personaje que fue Victoriano Huerta. Al poco tiempo, el propio Carranza se apresuraría a recogerlo.

II. El 26 de mayo, Francisco León de la Barra asumía el Poder Ejecutivo. Su gobierno, de menos de seis meses, no significó otra cosa que la prolongación de la política porfirista. Las elecciones, las más limpias y contundentes que registran los fastos de la historia política mexicana⁴², supusieron un triunfo abrumador de Madero, al que acompañó como Vicepresidente otro hombre cabal y honesto, José María Pino Suárez, logrando el ticket presidencial el 99 por 100 de los votos emitidos (según otros autores, el 98 %), si bien no tenemos el dato de la participación popular en los comicios, pues no deja de resultar por entero cuestionable, que los antaño seguidores del porfirismo representaran tan sólo el 1 o el 2 por 100 de la población, ni que ahora se hubieran convertido en seguidores del maderismo. Sea como fuere, de lo que no puede caber duda es de la limpieza y rotundidad del triunfo de Madero, que accedía a la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1911.

Con una cierta inquina de trasfondo creemos que básicamente ideológico, hay alguna doctrina actual que, increíblemente, llega a afirmar que nada cambió con la

⁴¹ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., pp. 494-495.

⁴² Así las ha valorado Jorge SAYEG HELÚ, en *Ibidem*, p. 497. A su vez, Moreno las tilda como “los comicios más entusiastas y democráticos que registra nuestra historia”. Daniel MORENO, *Raíces ideológicas de la Constitución de 1917*, México, D. F., Departamento del Distrito Federal. Secretaría de Obras y Servicios, 1973, p. 39.

elección de Madero, acusándole incluso de que lo único que hizo es tratar de “eliminar a los antiguos compañeros, que no aceptaban que todo quedara igual”⁴³.

Rezumando siempre honestidad y actuando con plena coherencia con su pensamiento, Francisco Madero decidía, como primer acto de su gobierno, la reforma de los artículos 78 y 109 de la Constitución de 1857, llevada a cabo el 7 de noviembre y promulgada por el Presidente el día 28 del mismo mes⁴⁴. A tenor del nuevo texto dado al art. 78:

“El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus encargos el 1º de diciembre, durarán en él seis años y nunca podrán ser reelectos.

El Presidente nunca podrá ser electo Vicepresidente. El Vicepresidente nunca podrá ser electo Presidente para el período inmediato.

Tampoco podrá ser electo Presidente ni Vicepresidente el Secretario del Despacho encargado del Poder Ejecutivo al celebrarse las elecciones”.

A su vez, en su nueva redacción, el art. 109, entre otras previsiones, disponía que el período del cargo de Gobernador de un Estado no podía exceder de seis años, declarando aplicables a los Gobernadores estatales y a los funcionarios que los sustituyeran, las previsiones establecidas por el art. 78 respecto del Presidente, Vicepresidente y Presidente interino de la República.

De modo absolutamente inconcebible, salvo que reconozcamos la vigencia imperecedera y universal de la célebre tesis de Hobbes, de que el hombre es un lobo para el hombre, la bondad, la sanguinofobia y el humanitarismo de Madero fueron disminuyendo su inmensa popularidad inicial⁴⁵ y propiciando las conspiraciones en su contra; de nada valió su intento de gobernar con la discreción, mesura y buena fe que le eran peculiares, algo que reconoce la mejor doctrina⁴⁶, a la par que la menos dominada por el sectarismo; muy posiblemente, la enorme bonhomía de Madero le impidió apreciar que, entre los aspectos negativos de la Revolución, que como es obvio también los tuvo, y muchos, uno de ellos consistió en convertir a algunos de sus líderes en personas con una brutal ambición de poder y, semejándose en ello más a

⁴³ Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., p. 71. El propio autor, con patente animosidad, escribe que Madero no toleró que Francisco Vázquez Gómez le escribiera que el problema de la tierra era tan urgente y grave que si no se resolvía, otra nueva revolución habría de resolverlo, añadiendo que los Vázquez Gómez fueron eliminados, como si Madero actuara como el general Victoriano Huerta, que poco después lo habría de asesinar, a él y a Pino Suárez.

Conviene recordar que, unos días antes de la toma de posesión de Madero, se hizo público por los partidarios de Emilio Vázquez Gómez el llamado “Plan de Tacubaya” (31 de octubre de 1911), en el que se comenzaba afirmando que “la Revolución gloriosa del 20 de noviembre de 1910 ha sido frustrada por la completa falta de juicio y de tacto del encargado de acatarla y de hacer cumplir sus preceptos. Madero, para engañar una vez más al pueblo, llama contrarrevolución a nuestra protesta, y sabe que miente: no combatimos contra la Revolución sino por ella, y continuamos la Revolución que él hace fracasar”. Evidentemente, para estos radicales, y otros muchos de similar ideología, la Revolución no debía terminar hasta tanto no fueran exterminados todos los disidentes, esto es, todos los que no pensaban como ellos.

⁴⁴ El texto de esta reforma puede verse en Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, México, Editorial Porrúa, 1998, 21ª ed., p. 717.

⁴⁵ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 497.

⁴⁶ Es el caso, entre otros autores, de Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, op. cit., p. 102.

las alimañas que a los seres humanos, verdaderamente sedientas de la sangre de todos aquellos que discreparan de su modo de pensar. No de otro modo puede entenderse la sucesión ininterrumpida de magnicidios y asesinatos que, a lo largo de la Revolución y durante muchos años después de la misma, incluso una vez promulgada la Carta de 1917, se fueron ininterrumpidamente sucediendo.

Madero y Pino Suárez no iban a escapar a esta terrible dinámica, más propia de la ley de la selva que de las más elementales reglas que han de regir la convivencia humana. Algún autor mexicano ha llegado a escribir, que con los crímenes registrados en la capital durante la “Decena Trágica”, Nerón se horrorizaría. Y en efecto, en el mes de febrero de 1913, iba a tener lugar la llamada “Decena Trágica”, en la que se llevaba a cabo la mayor ignominia de la Revolución, o como ha escrito quien fuera Presidente de la República, además de relevante iuspublicista, Miguel de la Madrid⁴⁷, “una de las traiciones más asquerosas y funestas de nuestra historia”: el artero asesinato de Madero y de Pino Suárez por orden de ese deleznable y monstruoso personaje que fue el general Victoriano Huerta, el “Chacal” Huerta, como algún autor le ha llamado⁴⁸, aunque bien se le podría denominar la “hiena Huerta”, que, para mayor infamia, era uno de los hombres en quien Madero había depositado una confianza ilimitada, al haber puesto en sus manos la defensa militar de la ciudad de México, y que, todavía para mayor ignominia, está demostrado que actuó como ejecutor de un complot diseñado, cómo no, por el Embajador norteamericano, Henry Lane Wilson⁴⁹, hasta tal punto que el documento gestatorio del golpe de Estado se conoce comúnmente como el “Pacto de la Embajada”, al haber sido redactado en la propia legación diplomática norteamericana el 18 de febrero de 1913⁵⁰.

Harto significativo de la actitud del gobierno estadounidense es el hecho de que tras la “entronización” de Huerta, el cónsul norteamericano se apresuró a comunicar a Carranza que los Estados Unidos ya habían reconocido al gobierno del traidor y

⁴⁷ Miguel DE LA MADRID H., “Las grandes tendencias del constitucionalismo mexicano”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 391 y ss.; en concreto, p. 406.

⁴⁸ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 501. Para este autor, Victoriano Huerta es, sin duda alguna, la más vil de cuantas detestables y denigrantes figuras puede ofrecer la historia de México.

⁴⁹ El 18 de febrero de 1913, después de nueve días de bombardeos, conocidos, como ya dijimos, como la “Decena Trágica, Victoriano Huerta y Félix Díaz, cuyo única seña de identidad era la de ser sobrino del viejo déspota, Porfirio Díaz, al que pretendía emular, se entrevistaron con el Embajador Henry Lane Wilson, maquinando un complot contra Madero, que culminaron con éxito. Huerta asumió la Presidencia de la República, deteniendo a Madero y a Pino Suárez y ordenando su asesinato el 22 de febrero de 1913. Tomamos el dato de la obra auspiciada por el Poder Judicial de la Federación, *Las garantías sociales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed., 2005, pp. 25-26.

⁵⁰ En la Cámara de Diputados que aceptó la renuncia de Madero y Pino Suárez, uno de los pocos diputados que se opuso a la misma fue el jalisciense Luis Manuel Rojas, que desde 1901 militaba en las filas del “maderismo”. Una vez disueltas las Cámaras de la XXVI Legislatura Federal, Rojas fue encarcelado por el responsable de los asesinatos; tras ser liberado, se unió al bando de Carranza. Tras el vil magnicidio, este diputado, que volvería a serlo en el Congreso Constituyente de Querétaro, emulando a Émile Zola, lanzó su célebre “Yo acuso a Mr. Henry Lane Wilson”, que años más tarde concretaría en uno de sus libros. Un breve perfil de este diputado puede verse en Jesús ROMERO FLORES, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Secretaría de Educación Pública / Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 3ª ed., 2014, p. 79.

asesino⁵¹. A algunos estadounidenses no les bastaba con el hecho de que su país se hubiese apoderado no muchos lustros atrás de la mitad del territorio de México, sino que, con su deprimente mentalidad imperialista, tenían que seguir hurgando y manipulando las heridas del sufrido pueblo mexicano, en este caso, muy posiblemente, por no perder el control del petróleo mexicano. Y por supuesto, a cambio de unas cuotas de poder, siempre había personajes tan infames como Huerta dispuestos a colaborar con los designios de algunos de sus indeseables vecinos. Ciertamente es que, poco tiempo después, el Presidente Woodrow Wilson debió de cambiar de criterio a la vista del funesto personaje al que su Embajador había aupado a la Presidencia de la República, y aunque, como más adelante veremos, ello se tradujo en la renuncia a la Presidencia por parte de Huerta, tal hecho supuso una nueva ingerencia norteamericana en la vida de México.

Obligados a presentar su renuncia a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el día siguiente al vil “Pacto de la Embajada”, esto es, el 19 de febrero de 1913, la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura, por 123 votos frente a tan sólo 4 en contra, aprobaba la renuncia de Madero y de Pino Suárez, forzada evidentemente por Huerta. Es una prueba más de la veleidad y cinismo generalizado de gran parte de la clase política, de ayer, hoy y mañana, de México y de muchos otros lugares. Lo que poco antes eran encendidas y encomiásticas loas a Madero, ahora se había transformado en generalizado repudio. La formalización de la renuncia, forzada para dar visos de legalidad al acceso al poder del traidor⁵², era el paso previo para la aniquilación física de aquéllos a quienes Huerta había jurado públicamente lealtad y fidelidad inquebrantables. En fin, la ciudad de México, tras serle devuelta la tranquilidad después de diez días verdaderamente dramáticos, se conformó y aclamó incluso al tirano, actitud infamante que, sin embargo, Carpizo⁵³ consideró natural tomando en cuenta que era en la capital donde Madero contaba con mayor número de enemigos.

D) El Plan de Guadalupe (1913) y el absoluto protagonismo de Venustiano Carranza

a) La reivindicación de la constitucionalidad por el Gobernador de Coahuila: el Plan de Guadalupe

I. La toma del poder por Huerta y sus secuaces distó de ser admitida por quienes habían sido los principales líderes de la Revolución, aunque no puede por menos de recordarse que no todos dieron la cara desde el primer momento. En realidad, el único que lo hizo fue Carranza, que, reivindicando el orden constitucional y protestando contra los asesinatos de Madero y Pino Suárez, se alzó en armas contra Huerta. Otro

⁵¹ De ello se hace eco Sebastián ESTRELLA MÉNDEZ, *La filosofía del juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 105.

⁵² El Secretario de Relaciones Exteriores de Madero, Pedro Lascuráin, fue el títtere que se prestó al inicuo juego de Huerta; tras la aprobación por la Cámara de Diputados de la renuncia del Presidente y Vicepresidente, asumió legalmente la primera magistratura de la nación, procediendo de inmediato a nombrar a Victoriano Huerta, Secretario de Gobernación, a fin de que, tras su renuncia (que se produjo tras ocupar el cargo durante 45 minutos), Huerta pasase a ocupar interinamente la Presidencia de la República.

⁵³ Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 45.

tanto sucedió con el Gobierno de Sonora. Tras el magnicidio, la alimaña responsable del asesinato comunicó telegráficamente a los Gobernadores de los Estados, que había asumido el cargo de Presidente interino de la República. Recuerda la doctrina⁵⁴ la vergonzosa actitud tolerante de la mayoría de ellos y la indecisión de algunos otros, así como que el Gobernador de Coahuila, don Venustiano Carranza Garza, nacido en Cuatro Ciénegas (Coahuila), persona que gozaba de gran prestigio y que tenía honestos antecedentes como hombre público, fue el único en reaccionar de inmediato, expidiendo al día siguiente del referido comunicado, el Decreto en que desconocía al usurpador. Fue pues Venustiano Carranza quien desencadenó el alzamiento contra Huerta, uniéndose a él el Gobierno de Sonora; posteriormente se unirían Francisco Villa, Emiliano Zapata y Álvaro Obregón.

Particular trascendencia tendría al efecto el llamado “Plan de Guadalupe”, auspiciado, incluso redactado⁵⁵, por Venustiano Carranza, Gobernador de Coahuila, personaje clave en la Revolución, pero sobre el que, al igual que con Madero, los radicales de todos los tiempos han disparado sus dardos envenenados, descalificándolo por ser “hacendado y contrarreformista”⁵⁶ –calificación que no deja de ser hilarante, en cuanto dirigida a quien llevó el timón de la reforma y supo avenirse a modificaciones de más calado propuestas por otros que, posiblemente, iban mucho más allá de sus legítimas convicciones; su problema es que no era un revolucionario de tipo villista, y eso es lo que no se le perdona, ni siquiera tras acabar asesinado, convirtiéndose, al igual que Madero, en una insigne víctima de esa sanguinaria Revolución–. El mencionado Plan fue suscrito en la Hacienda de Guadalupe (Coahuila) el 26 de marzo de 1913⁵⁷, esto es, un mes después de los asesinatos de Madero y de Pino Suárez. En base a la consideración de que Victoriano Huerta se había unido a los enemigos rebelados en contra del Gobierno legítimo, para restaurar la dictadura, cometiendo el delito de traición, en sus dos primeros puntos, el Plan desconocía a Huerta como Presidente, como también a los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, que habían reconocido y amparado en contra de los preceptos constitucionales al general Huerta. En el punto cuarto se podía leer:

“Para la organización del Ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará <Cons-

⁵⁴ Enrique Jorge GONZÁLEZ, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, en la obra auspiciada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 21 y ss.; en concreto, pp. 23-24.

⁵⁵ Según señala Noriega, el Plan fue redactado por el propio Carranza y por un grupo de jóvenes e inquietos revolucionarios, algunos de los cuales desempeñarían más tarde un papel muy importante en la vida política mexicana, de entre los que son de destacar a Lucio Blanco y a Francisco J. Mújica, quienes ya trataron de consignar en el Plan de Guadalupe ideas sobre reformas sociales (agrarias, obreras, reformas de latifundios, abolición de las tiendas de raya...), bien que terminara prevaleciendo el criterio cauteloso de Carranza, quien decidió hacer frente desde el primer momento al problema de la legalidad, postergando para un momento ulterior las cuestiones relativas a las reformas sociales. Alfonso NORIEGA CANTÚ, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, op. cit., p. 52.

⁵⁶ Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., p. 87.

⁵⁷ El Plan de Guadalupe puede verse, entre otras obras, en Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., pp. 193-194.

titucionalista> al ciudadano Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila”.

El Plan precisaba asimismo que, al ocupar el Ejército Constitucionalista la ciudad de México, Carranza, o quien le hubiere sustituido en el mando, se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo, convocando elecciones generales tan pronto como se hubiere consolidado la paz.

Con este Plan, ha escrito Labastida⁵⁸, las masas (alusión que ha de entenderse a nuestro juicio en un sentido metafórico) echaron abajo la traición de Victoriano Huerta y los intereses petroleros que aparentemente protegía el Embajador estadounidense Henry Lane Wilson.

Como ya se ha dicho, cautelosamente, Carranza evitó hacerse eco en el Plan de Guadalupe de todo atisbo de reforma social, lo que no significaba ni mucho menos que no fuera consciente de la gravedad del problema. De hecho, en un discurso pronunciado en Hermosillo el 23 de septiembre del mismo año 1813, la cuestión social iba a constituir el núcleo central del mismo:

“Sepa el pueblo de México –decía Carranza– que, terminada la lucha armada a que convoca el Plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queramos o no queramos nosotros mismos, y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas... Tenemos centenares de ciudades que no están dotadas de agua potable y millones de niños sin fuentes de sabiduría, para informar el espíritu de nuestras leyes. El pueblo ha vivido ficticiamente, famélico y desgraciado, con un puñado de leyes que de nada le favorecen. Tendremos que removerlo todo. Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas, nada, ni nadie pueda evitar”⁵⁹.

La importancia del discurso es más que notable, y ello, al menos, por dos razones que el párrafo transcrito deja claramente expuestas: la primera, que ya desde los momentos iniciales de su intervención en el proceso revolucionario, Carranza, al que generalmente se identificaba como el primer jefe del “Ejército constitucionalista”, estaba decantándose en favor de la elaboración de un nuevo texto constitucional. Aunque es evidente que la inicial identificación de las fuerzas carrancistas con esa denominación respondía a su rechazo de los procedimientos violatorios de la Constitución seguidos por Huerta y sus partidarios, y su reivindicación de la vuelta a la legalidad y al respeto del texto constitucional, Constitución que no podía ser otra sino la de 1857⁶⁰, Carranza revela en su discurso de Hermosillo su posición proclive a una nueva Constitución,

⁵⁸ Horacio LABASTIDA, “La Constitución mexicana y su originalidad en 1917”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, op. cit., pp. 37 y ss.; en concreto, p. 42.

⁵⁹ Apud Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 49.

⁶⁰ Como escribiera Palavicini, los Gobiernos de Coahuila y Sonora no podían tener otro estandarte que la Constitución de 1857. De ahí que la bandera legalista tomara el título de “Constitucionalista”. Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM/ Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 3ª ed., 2014, p. 12.

no por tanto a una reforma de la de 1857; la segunda, porque frente al relativo conservadurismo con el que sus detractores siempre han tratado de desacreditar al Gobernador de Coahuila, Carranza muestra aquí su inequívoco compromiso social, en favor de las masas más desfavorecidas de la sociedad mexicana. Para él, cierto es que el primer objetivo será la lucha armada, pero una vez conseguida la victoria, a ella habrá de seguir la vertebración de lo que identifica como las nuevas ideas sociales.

II. En el campo del traidor, el 10 de octubre de 1913, Huerta disolvía la Cámara de Diputados y acto seguido encarcelaba a más de un centenar de ellos, circunstancia que llevaba al Senado a acordar disolverse. Para el ingeniero Palavicini, el gran periodista y político, a quien se debe la célebre *Historia de la Constitución de 1917*, y cuyo relevante rol en la convocatoria del Congreso Constituyente de Querétaro es generalmente admitido, con la disolución del Congreso por el usurpador Huerta, terminó el “período lírico de la Revolución mexicana”⁶¹. Aunque Huerta fijó la fecha del 26 de ese mismo mes de octubre para las elecciones extraordinarias de diputados y senadores, los comicios resultaron una farsa.

A todo ello hubo de unirse la intervención norteamericana. El Presidente Woodrow Wilson parecía desencantado con el general Huerta, por lo que, por medio de una nota dirigida el 1º de noviembre de 1913 al encargado de negocios en México, se exigió la renuncia del tirano y de su gobierno. Unos meses después, en abril de 1914, un incidente provocado por los norteamericanos en Tampico ofreció la oportunidad esperada por Wilson, que ordenó el desembarco de marinos de varios acorazados en Veracruz. Tras ello, se entablaron negociaciones encaminadas a solucionar el conflicto amistosamente. Como recuerda la doctrina⁶², las mismas concluyeron con la promesa mexicana de que Huerta se retiraría del poder, pasando el candidato de Wilson, el ministro de la Suprema Corte Francisco S. Carbajal, a ocupar la Presidencia. A tal efecto, Carbajal fue nombrado Secretario de Relaciones Exteriores, y cinco días después de ese nombramiento, el 15 de julio de 1914, Huerta renunció a la Presidencia, pasando ésta, por mandato constitucional, a Carbajal. El tirano había caído, y justamente por la causa desencadenante de su cese, se libró de tener el fin que pocos como él se merecían. Paradojas de la Revolución .

b) El “Pacto de Torreón” y el falaz acuerdo de Villa con Carranza

Prácticamente por las mismas fechas, en el bando “constitucionalista” tenía lugar un hecho de gran relevancia. El 8 de julio se firmaba en la ciudad de Torreón (Coahuila) el llamado “Pacto de Torreón”⁶³, que respondía a la necesidad de introducir determinadas modificaciones en el “Plan de Guadalupe”, instadas por los jefes de la División del Norte, a cuyo frente estaba Francisco Villa, quien por cierto, tras los asesinatos de Madero y Pino Suárez, había huido al extranjero⁶⁴, no retornando a México hasta que tuvo

⁶¹ Félix F. PALAVICINI, en *Ibidem*, Tomo I, p. 12.

⁶² Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 52.

⁶³ El texto del “Pacto de Torreón” puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 209-214.

⁶⁴ De ello se hace eco Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 544.

conocimiento del movimiento encabezado por Carranza, cuyo liderazgo cuestionaría después, sin ninguna legitimidad para ello, aunque ya desde junio de ese mismo año 1914 las relaciones entre Villa y Carranza distaban de ser amistosas. Tras acordarse por ambas partes que Villa continuara como jefe de la División del Norte y que ésta reconocía como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista a Venustiano Carranza, lo que Villa no respetaría tras el triunfo sobre Huerta de los “Constitucionalistas”, el citado Plan sufría algunas reformas, siendo de destacar ahora la adición de un último punto, el octavo, en el que se decía lo que sigue:

“Siendo la actual contienda una lucha de los desheredados contra los abusos de los poderosos, y comprendiendo que las causas de las desgracias que afligen al país emanan del pretorianismo, de la plutocracia y de la clerecía, las Divisiones del Norte y del Noreste se comprometen solemnemente a combatir hasta que desaparezca por completo el Ejército ex Federal, el que será substituido por el Ejército Constitucionalista; a implantar en nuestra nación el régimen democrático; a procurar el bienestar de los obreros; a emancipar económicamente a los campesinos, haciendo una distribución equitativa de las tierras o por otros medios que tiendan a la <resolución del problema agrario>, y a corregir, castigar y exigir las debidas responsabilidades a los miembros del clero católico romano que material e intelectualmente hayan ayudado al usurpador Victoriano Huerta”.

El punto transcrito, al margen ya de revelar con toda nitidez el patente influjo del pensamiento de Francisco Villa y sus seguidores, mostraba de modo patente la primacía que para los “constitucionalistas” tenían las reformas sociales, en las que claramente se hacía más hincapié que en las políticas.

Cuando Huerta renunció a la Presidencia, dos tercios del país se hallaban ya bajo control de las fuerzas alzadas contra el traidor. Un mes tan sólo más tarde, Carbajal, el Presidente deseado por los vecinos del Norte, que gustosamente se había prestado a la farsa, se vio obligado a huir del país, al hallarse las fuerzas de ese genial estrategia que fue Álvaro Obregón, que había sido nombrado jefe del Cuerpo de Ejército del Noroeste, muy próximas a la ciudad de México. Finalmente, el 15 de agosto de 1914 entraba en la ciudad Álvaro Obregón y cinco días después Venustiano Carranza.

c) La Convención de Aguascalientes y el retorno a las hostilidades: villistas y zapatistas contra los constitucionalistas

El conflicto armado estaba sin embargo lejos de finalizar. La enorme heterogeneidad de los alzados contra Huerta así lo hacía suponer. Villistas y zapatistas no estaban dispuestos a acatar la jefatura de Carranza. La llamada, con el autobombo tradicional, “Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes”, celebrada bajo el impulso de Carranza, que admitió cambiar su sede inicial desde México a Aguascalientes, plegándose a las exigencias del siempre intransigente Villa, y dirigida a disminuir el distanciamiento cada vez mayor entre las facciones revolucionarias, condujo justamente a todo lo contrario, al acordar adoptar como programa de referencia el zapatista “Plan de Ayala”, desconociendo la jefatura de Carranza, pese a lo que Francisco Villa había acordado en el Pacto de Torreón, y designando a un minero llamado Eulalio Gutiérrez,

anteriormente presidente municipal de Concepción del Oro (Zacatecas), como Presidente provisional de la República. La Convención de Aguascalientes llevó a cabo sus tareas a lo largo de un muy dilatado período de tiempo: desde octubre de 1914 hasta abril de 1916. La Convención expidió algunos documentos de interés: desde el poco afortunado Decreto de 22 de enero de 1915, que establecía el parlamentarismo, hasta, sin duda, el que resulta de mayor relevancia, el Proyecto de Reformas Político-Sociales de la Revolución, de 18 de febrero de 1915, que pretendía acabar con el latifundismo, devolver a los pueblos los ejidos y aguas de que habían sido despojados y fijar las bases del Programa de Reformas Político-Sociales. Sin embargo, como escribiera Palavicini⁶⁵, la Convención no impuso a Eulalio Gutiérrez programa político de gobierno alguno, y sí el restablecimiento liso y llano de la Constitución de 1857.

Carranza se negó a reconocer lo acordado en la Convención, viéndose obligado a huir a Veracruz. En la Convención de Aguascalientes se ha visto por alguna doctrina la antesala del Congreso Constituyente de Querétaro, algo que nos cuesta comprender cuando se parte de la idea axial de que una Asamblea Constituyente debe tener como norte cohesionar posiciones diferentes, buscar soluciones de consenso, justo lo contrario de aquello a lo que condujo la citada Convención que, lejos de unir y cohesionar a las distintas fuerzas en presencia, finalizó con el radical enfrentamiento entre “convencionistas” y “constitucionalistas”. Como recuerda Palavicini⁶⁶, en aquella memorable Asamblea, integrada por 155 delegados, no hubo ni representación legal, ni organización seria, al margen ya de que antes de orientarse en los puntos fundamentales que habían de ser la base del programa revolucionario, se preocuparon solamente de eliminar al Primer Jefe.

El 6 de diciembre Zapata y Villa entraban con sus tropas en la ciudad de México. Carecían de todo plan de gobierno, de las más elementales nociones de Estado, y de cualquier deseo de integrar en un futuro común a todos los mexicanos; como en un célebre diálogo en Xochimilco dijo Villa a Zapata, el rancho era demasiado grande. ¿Cómo podían llegar a gobernar unos líderes con tal ausencia de sentido de Estado? Tras el triunfo de las armas revolucionarias, que ni de lejos monopolizaban Zapata y Villa, era de todo punto inexcusable, como escribiera Romero Flores⁶⁷, que la Revolución apagara sus fuegos belicistas para encender la luz del Derecho, de la justicia y de la democracia. En aquel preciso momento, a nuestro entender, era claro que sólo Carranza podía cumplir con tal misión.

d) La reacción estratégica del Primer Jefe: su impulso de una legislación social avanzada y su irregular reforma de la normativa constitucional del amparo

I. Ante la situación que acaba de describirse, don Venustiano reaccionaba con enorme habilidad. El 12 de diciembre de 1914, modificaba el Plan de Guadalupe, de

⁶⁵ Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, *op. cit.*, p. 12.

⁶⁶ Félix F. PALAVICINI, *Un nuevo Congreso Constituyente*, Veracruz, Imp. de la Sria. de I. P. y B. A., 1915, pp. 713-714.

⁶⁷ Jesús ROMERO FLORES, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, *op. cit.*, p. 6.

marzo del año anterior, efectuando en él una serie de Adiciones⁶⁸ que le otorgaban un sesgo inequívocamente social por parte del Ejército Constitucionalista. En su largo art. 2º, el Primer Jefe se comprometía a expedir y poner en vigor, ya incluso durante la lucha, “todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí”. Entre las mismas, se enumeraban las siguientes: leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de las que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para la mejora de la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias... Todo ello al margen ya de un amplio conjunto legislativo en muy diversos órdenes de la vida estatal, como las bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados, las reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia, o “las reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República”, y en general, “todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley”.

El precepto anterior constituyó el fundamento, entre otros textos legales, de la Ley del Municipio Libre, la primera de las llamadas “cuatro hermanas”, expedida el 26 de diciembre de 1914, a la que seguiría la importantísima Ley Agraria, de 6 de enero de 1915⁶⁹, que declaró nulas todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, otorgadas en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856. La Ley Agraria, redactada por Luis Cabrera, comenzaba sus consideraciones constatando, “que una de las causas más generales del malestar y descontento de las poblaciones agrícolas de este país, ha sido el despojo de los terrenos de propiedad comunal o de repartimiento, que les habían sido concedidos por el Gobierno colonial como medio de asegurar la existencia de la clase indígena”, que so pretexto de cumplir con la citada Ley de 1856, habían quedado en manos de una serie de especuladores. Tales pueblos y comunidades se habían visto incapacitados para la defensa jurídica de sus derechos, pues al carecer, de conformidad con el art. 27 de la Constitución de 1857, de capacidad para adquirir y poseer bienes raíces, se les hizo carecer también de personalidad jurídica para la defensa de sus derechos. Hacia el final de la Exposición de Motivos se precisaba que, al proporcionar el modo de que esos pueblos recobran los terrenos de que habían sido despojados, o adquiriesen los que necesitaran para su bienestar y desarrollo, no se trataba de revivir las antiguas comunidades, ni de crear otras semejantes, sino solamente de “dar esa tierra a la población rural miserable que hoy carece de ellas, para que pueda desarrollarse plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica a que está reducida”, señalándose de inmediato, que la propiedad de las tierras no pertenecería al común del pueblo, sino que quedaría

⁶⁸ El texto de las Adiciones al Plan de Guadalupe puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana...*, op. cit., pp. 215-221.

⁶⁹ El texto de la Ley de 6 de enero de 1915 puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana...*, op. cit., pp. 223-226.

dividida entre la población en pleno dominio, bien que con las limitaciones necesarias para evitar que ávidos especuladores particularmente extranjeros, pudieran fácilmente acaparar esa propiedad, como sucedió casi invariablemente con el reparto legalmente hecho de los ejidos y fundos legales de los pueblos, a raíz de la Revolución de Ayutla.

La tercera de las “cuatro leyes hermanas” fue la llamada Ley Obrera, publicada el 29 de enero de 1915, de la que se dice⁷⁰ que fue arrancada contra la voluntad de Carranza, tras muchas conversaciones mantenidas por él con sus asesores más revolucionarios, dado que don Venustiano no era un convencido del sindicalismo. La última de la téttrada legislativa fue la Ley que modificó ciertos preceptos del Código Civil relativos al divorcio, en el sentido de facilitar la separación de los cónyuges en ciertos supuestos de especial gravedad, como el adulterio o la perversión moral.

¿Qué se debe de toda esta legislación a Carranza? Es una verdad bien sabida que don Venustiano era un hombre de corte conservador, lo que, como ya se ha visto, le ha valido desde antaño una descalificación por quienes, ubicados ideológicamente en el radicalismo de izquierdas, hacen de la intolerancia la pauta de sus valoraciones, aunque, por supuesto, tal actitud no sea ni mucho menos patrimonio de la izquierda. Ello no obstante, al margen de sus reconocidas cualidades morales, él inició el movimiento armado contra Huerta, y fue lo suficientemente flexible para, no obstante no compartir muy posiblemente buena parte de esa legislación social, avenirse a posibilitarla en aras del interés general, lo que difícilmente habría hecho un reaccionario. Todo ello sin dejar de lado, que Carranza también pudo pretender con su actitud no arriesgar la deserción de trabajadores y campesinos en unos momentos decisivos en su enfrentamiento con los villistas y zapatistas.

Nos hemos detenido en estos trascendentales textos, las Adiciones al Plan de Guadalupe y la Ley de reforma agraria de enero de 1915, porque los mismos marcan, en el ámbito de los objetivos del Ejército Constitucionalista, el punto de inflexión que va a transformar la revolución política en revolución social⁷¹. A partir de ese momento, una legislación en cierto modo preconstituyente –que se ha cifrado⁷² en 136 decretos, 2 leyes, dos reglamentos y dos oficios de trascendencia social– iba a tratar de acomodar el ordenamiento jurídico a las exigencias que demandaban la estructura social y la

⁷⁰ Antonio LUNA ARROYO, “Legislación revolucionaria y preconstitucional”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, *op. cit.*, pp. 47 y ss.; en concreto, p. 50.

⁷¹ Recuerda Palavicini que, a partir de las Adiciones al Plan de Guadalupe, la Sección de la Legislación Social constituida por los “Constitucionalistas” se dedicó afanosamente a preparar los Proyectos de ley que habían de dar cumplimiento al programa de reformas contemplado por las Adiciones al Plan de Guadalupe. Palavicini, con toda razón, estima que la simple enumeración de los trabajos realizados por ella da idea de su importancia, tras lo que lleva a cabo una somera lista de dichos trabajos, que incluyen un total de 17 Proyectos de ley y que culminan con el “Proyecto general de la nueva Constitución”, que fue presentado por Venustiano Carranza. Entre los citados Proyectos de ley, podemos recordar ahora: la Ley orgánica del art. 109 de la Constitución, relativo al “Municipio libre”; la Ley del trabajo; la Ley de accidentes; la Ley para fijar el salario mínimo; la Ley obrera de prestación de servicios y reformas al Código de Comercio; la Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios; la Ley de uniones profesionales; la Ley sobre reformas al Código Civil del Distrito Federal, con motivo de la Ley de divorcio; la Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes de parte de los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados... etc.; las Leyes agrarias... Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁷² Antonio LUNA ARROYO, “Legislación revolucionaria y preconstitucional”, *op. cit.*, p. 48.

realidad económica, intentando paulatinamente superar el brutal desajuste hasta ese momento existente entre la realidad social y la normación jurídica. Esta nueva legislación, materialmente constitucional, ya anticipaba la inexcusabilidad de la convocatoria de un Congreso Constituyente. Era claro que este conjunto normativo de corte social resultaba difícilmente encajable en la Carta liberal de 1857. Quizá justamente por ello, Baker haya podido escribir que “during the period 1913 to 1916, the Constitution of 1857 remained officially in abeyance”⁷³, aunque, hasta donde conocemos, la vigencia de la Carta Federal de 1957 no fue nunca declarada en suspenso.

II. Una norma legal de la máxima importancia en la materia que nos ocupa iba a ser el Decreto de reforma del art. 102 de la Constitución, expedido por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en la ciudad de Veracruz, el 28 de septiembre de 1915, reforma que hemos calificado de irregular en cuanto hecha al margen de la normativa prevista por la misma Constitución para su reforma, lo que no venía sino a corroborar la absoluta falta de respeto por parte de todos hacia las normas estipuladas por la propia Constitución de 1857 para su revisión. Especial interés presentan las consideraciones que, a modo de Exposición de Motivos, acompañaban a este Decreto. Entre las citadas reflexiones⁷⁴, se podía leer lo que sigue:

“Que la adición que por Decreto de 12 de noviembre de 1908 se hizo al art. 102 de la Constitución Federal, para que el recurso de amparo en materia civil no pueda proponerse sino después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación, tuvo expresamente por objeto, según se dijo de una manera clara y terminante en la exposición de la iniciativa del Ejecutivo del 1º de mayo del mismo año antes citado, poner coto al <abuso> que del recurso de amparo se había hecho en los negocios judiciales del orden civil, produciendo los efectos de enervar y dilatar la acción de los tribunales civiles, menoscabar la responsabilidad de la justicia del orden común y aun desalentar a los encargados de ministrarla, y lo asentaron las Comisiones dictaminadoras en la Cámara de Diputados en su dictamen del 22 de mayo del repetido año, en el que la reforma constitucional indicada por el Ejecutivo, venía a poner coto a un mal que era creciente y trascendental, tomando un término medio entre la opinión que ve en el amparo el remedio para toda clase de deficiencias en la administración de justicia, y aquella que, por el contrario, considera que el amparo en juicios civiles es perturbador de la administración de justicia, invasor de la soberanía de los Estados y recurso peligroso que, fundándose en una garantía de imposible realización, como es la aplicación exacta de la ley en materia civil, trae en realidad más males que bienes”.

Tras poner de relieve, que la experiencia de varios años había venido a demostrar, “que las restricciones para la promoción del amparo en materia civil eran notoria-

⁷³ Richard D. BAKER, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin and London, Institute of Latin American Studies, University of Texas Press, 1971, p. 47.

⁷⁴ Tomamos tales consideraciones de Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo X (Artículos 95-110), México, D. F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura / Miguel Ángel Porrúa, 6ª ed., 2003, pp. 505 y ss.; en concreto, pp. 537-538.

mente inadecuadas y, por lo tanto, ineficaces para corregir los males que señalaban el Ejecutivo y las Comisiones dictaminadoras”, lo que a su vez se sustentaba en la doble consideración de que, de un lado, habían dejado en pie la debatida cuestión, contradictoriamente resuelta por la misma Suprema Corte, de la procedencia del amparo por inexacta aplicación de la ley en materia civil, mientras que, de otro, los mismos términos de la adición constitucional habían permitido a la malicia de los litigantes y a la diversidad de criterios en la Corte, dar a las expresiones “sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no concede la ley ningún recurso, cuyo efecto pueda ser la revocación”, una amplitud tal que “dio como pavoroso resultado que se amparara contra autos, providencias y aun simples actos negativos y disposiciones de mero trámite, dándose entrada al juicio de amparo, aunque constara en los autos que no se habían interpuesto los recursos comunes para la revocación”.

Por si todo lo expuesto no fuera suficiente, la Exposición de Motivos que venimos comentando abundaba en otros argumentos tendentes a mostrar lo absolutamente rechazable de la reforma constitucional de 1908:

“Que el aplazamiento del recurso de amparo en materia civil por violación de garantías diversas de la exacta aplicación de la ley, se convirtió en un poder medio de opresión, pues la autoridad judicial pudo impunemente cometer toda clase de atentados contra la propiedad, los derechos de las personas y de las familias”.

“Que otro de los males que produjo la adición del artículo 102, fue el de que con frecuencia se siguieron juicios de rebeldía en los que el emplazamiento vicioso o deficiente, daba por resultado que se pronunciasen sentencias sin que los demandados pudieran defenderse, ejecutándose aquéllas en sus bienes de una manera irremediable, supuesto que siempre se alegaba que el amparo no procedía por no haberse interpuesto en tiempo hábil los recursos comunes”.

La pléyade de males, que nos parece un tanto desmesurada, que se acaban de exponer no tenía otra solución que la de volver el texto del art. 102 de la Constitución a la redacción anterior a su reforma de 1908. Y así se señalaba en la última consideración de este no muy afortunado Decreto:

“Que para remediar los males antes expuestos, es necesario restituir el artículo 102 constitucional a su primera forma, conservando íntegro el pensamiento del legislador que quiso hacer del amparo un recurso constitucional y no un recurso extraordinario, a reserva de que una ley especial inspirada en un alto sentimiento de justicia y con amplio criterio científico, señale los límites del amparo en materia civil, y las condiciones que deben regular su interposición, de manera (que) a la vez que proteja todos los derechos, reprimiendo las arbitrariedades del poder, ponga coto a las maliciosas promociones de los litigantes”.

Este Decreto nos muestra con claridad meridiana, que ya antes de esbozar su Proyecto de Constitución, Carranza había dirigido su punto de mira hacia la reforma del juicio de amparo.

e) El definitivo triunfo militar del “Ejército Constitucionalista” y el autoritarismo de Carranza

Carranza encomendó el mando de sus fuerzas a Obregón, que se enfrentó con el mayor de los éxitos a Francisco Villa. El 5 de enero tomaba la ciudad de Puebla y el 28 del mismo mes se apoderaba de la ciudad de México. Mediado el mes de junio, el gobierno “convencionalista”, trasladado a Toluca, comenzó a disolverse. El 19 de octubre de 1915 los Estados Unidos reconocían al Gobierno de Carranza, lo que propició la bien conocida reacción de Villa, que, con su brutalidad habitual, asesinó a varios ciudadanos estadounidenses que viajaban en tren por el Norte de México e invadió fugazmente el territorio norteamericano, saqueando y asesinando a gente inocente en la ciudad de Columbus. Eran los estertores de un fracaso anunciado.

Cierto es que el año 1916 aún deparó lamentables acontecimientos, como el brutal aplastamiento por Carranza de la huelga general declarada el 31 de julio por la Federación de Sindicatos Obreros del Distrito Federal⁷⁵. La protesta vino motivada por la solicitud de la mencionada Federación, en marzo de 1916, de los patrones industriales, del pago de sus salarios en oro o en su equivalencia en papel de curso legal, dada la constante depreciación sufrida por los llamados “billetes constitucionalistas”, que nadie quería. El rechazo de los empresarios a tal demanda condujo a la huelga. La actitud mostrada ante la huelga, respecto de los trabajadores, por parte del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, resulta de una brutal incoherencia, al margen ya de realmente incomprensible. Incoherente, porque, sin ir más lejos, el año anterior, tratando de adelantar el programa social de la Revolución, Carranza se había comprometido en la Casa del Obrero Mundial a legislar y tutelar a la clase obrera⁷⁶, y como es evidente, ello implicaba tutelar también el legítimo ejercicio del derecho de huelga. Incomprensible asimismo, tanto por el brusco trato que dio en el Palacio Nacional a los integrantes del comité de huelga, como por las medidas represivas que acordó: la aplicación a los obreros de la Ley de 25 de enero de 1862, contra los traidores a la Patria, que entre las penas que preveía incluía la de muerte.

Esta impresentable actuación de Carranza vino agravada por varias circunstancias merecedoras de haber sido tenidas en cuenta por él: de un lado, los trabajadores también habían contribuido a su éxito militar; de otro, en esos mismos momentos se estaba preparando el Congreso Constituyente, que requería de la cohesión de todos los sectores sociales, no del enfrentamiento; en fin, un mínimo de coherencia con el sesgo social que estaba dando a la legislación y con algunos de sus propios posicionamientos anteriores, como el discurso que pronunciara en Hermosillo, hubieran exigido una respuesta muy diferente a la huelga, no una reacción frente a ella más propia del viejo déspota de Porfirio Díaz. Se admite por la doctrina⁷⁷, que este hecho no dejaría de tener sus consecuencias en el Congreso de Querétaro, pudiendo explicar la actitud de los

⁷⁵ Sobre la huelga, puede verse Daniel MORENO, *Raíces ideológicas de la Constitución de 1917*, México, D. F., Secretaría de Obras y Servicios del Departamento del Distrito Federal (Colección Metropolitana), 1973, pp. 40-47.

⁷⁶ De ello se hace eco Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, en “El Congreso Constituyente Mexicano de 1917, teoría e incidencias”, en *Altamirano* (Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero), Año 3, segunda época, núm. 14, Febrero/Marzo 2000, pp. 55 y ss.; en concreto, p. 62.

⁷⁷ Daniel MORENO, *Raíces ideológicas de la Constitución de 1917*, op. cit., pp. 46-47.

diputados radicales en la Asamblea Constituyente, el grupo por lo demás mayoritario, y su choque con el grupo minoritario de los llamados renovadores, así como con algunos de los diputados más adictos a Carranza, lo que se habría de traducir en su rechazo de una parte del Proyecto constitucional presentado por el Primer Jefe.

Estos lamentables hechos han inclinado a Carpizo⁷⁸, y pensamos que con toda razón, a pensar que es acertada la opinión de Silva Herzog cuando, en el tomo II de su *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, escribe que a ésta le faltó una mística en el sentido de servir con fervorosa pasión o fervor apasionado a una causa noble, clara y desinteresada.

2. El complejo proceso constituyente

A) La convocatoria del Congreso Constituyente

a) ¿Una idea propia de Carranza o una idea inducida?

I. Félix Fulgencio Palavicini, que ya antes de acceder como diputado al Congreso de Querétaro, como recuerda la doctrina⁷⁹, gozaba de gran fama, debida a su brillante carrera periodística, así como a su erudición y estilo polémico, es el autor de la primera historia del Congreso Constituyente que, entre otros méritos, ofrece el de haber sido escrita por uno de sus principales protagonistas. Pero es asimismo autor de otras publicaciones, entre las que, por lo que ahora interesa, posiblemente ninguna sea tan significativa como su premonitorio libro *Un nuevo Congreso Constituyente*, publicado en Veracruz en 1915, en el que se recogen diversos artículos publicados en la prensa veracruzana durante el período revolucionario. Su proximidad a Carranza y el influjo que parece que ejerció sobre él en estas cuestiones otorgan a sus reflexiones un valor añadido.

Particular interés ofrece uno de sus artículos (“La Constitución y los constitucionalistas”), en el que lleva a cabo una serie de sensatas reflexiones, de algunas de las cuales vale la pena hacerse eco. Palavicini parte de que las leyes que no responden a necesidades sociales son inaplicables, tras lo que, aludiendo a la legislación mexicana, escribe:

“El defecto de nuestras leyes constitutivas ha sido que, elevadas muy altas sobre el nivel de nuestras tristes realidades (...), figuren como un bello código muy distante de la realidad, como un hermoso cielo salpicado de estrellas, pero que permanecen demasiado altas para servir de guía, para iluminar como faro el sendero por el que debemos marchar”⁸⁰.

Más adelante, refiriéndose a la Carta de 1857, que en otro artículo consideraría como “un credo hecho ley”⁸¹, diría de ella:

⁷⁸ Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 58.

⁷⁹ Patricia GALEANA, “Introducción”, en Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, op. cit.; pp. IX y ss.; en concreto, p. IX.

⁸⁰ Félix F. PALAVICINI, *Un nuevo Congreso Constituyente*, op. cit., p. 727.

⁸¹ Félix F. PALAVICINI, en *Ibidem*, p. 741.

“La Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, acreditada, dignificada por la tradición, por el prestigio y desinterés de sus autores; la Constitución del 57, que ha sido gloriosa, triunfante bandera; la Constitución del 57, que nos ha presentado al extranjero como un país orgulloso de su progresista legislación, es, por desgracia, inaplicable en muchos puntos (...). No seríamos constitucionalistas si defendiésemos ciegamente con la torpeza de los obstinados y la obsesión de los dementes, los artículos de la Constitución del 57 que, creando situaciones artificiales, impidan proceder recta, justa y honradamente en la administración pública”⁸².

En un nuevo artículo, claramente dirigido a ofrecer argumentos frente a quienes defendían a ultranza el mantenimiento de la Carta de 1857, Palavicini escribía:

“No hay constituciones infalibles; el fanatismo político es como el fanatismo religioso: ciego e intransigente. (...) Nuestra revolución no puede admitir ya fanatismo alguno. Está hecha por una generación positiva. (...) Nosotros no creemos en ninguna infalibilidad; pero para los que creen en la de la Constitución del 57, vamos a demostrar que de nuestra célebre Constitución, formada por 128 artículos, quedan muy pocos sin haber sido reformados, mientras se han suspendido los demás por diversas razones, y entonces esperamos que los que no estén enamorados crónicamente de la mentira, nos darán la razón”⁸³.

En fin, ya en su *Historia de la Constitución de 1917*, el fundador del diario *El Universal* (1916) y director del periódico *El Antirreeleccionista*, en alusión al texto de 1857, esgrimía, que “si volviésemos al orden constitucional antes de implantar revolucionariamente las reformas sociales, nos encontraríamos con las infinitas trabas, con la complicada incertidumbre de prácticas y procedimientos establecidos y admitidos, capaces de formar un dique infranqueable”⁸⁴. Con ello, como es obvio, Palavicini estaba tratando de poner de relieve algo tan patente como la incompatibilidad entre Carta de 1857 y el constitucionalismo social.

No ha de extrañar esta insistencia acerca de la conveniencia de una nueva Constitución por parte de Palavicini, que muy posiblemente se convirtió en el principal abanderado, dentro del bando carrancista, de un nuevo Congreso Constituyente, por cuanto la mitificación que de la Carta de 1857 se hizo no dejó de tener consecuencias en lo que hace al arraigo entre un cierto sector de la clase política de un más o menos larvado rechazo a elaborar un nuevo código constitucional.

En su antes mencionada *Historia*, Palavicini se hace eco de cómo hizo notar a Carranza que la Nación podría juzgar la expedición de las normas referidas en un momento anterior (las relativas a reformas sociales) como un simple ardid político o como una obra demagógica, y que “la única manera franca y viril de asumir la responsabilidad política de una revolución social, era convocar a un nuevo Congreso Constituyente”⁸⁵. Con ello, parece dar la impresión de que fue él quien convenció al Primer Jefe acerca de la necesidad de tal convocatoria. Sin embargo, casi de inmediato

⁸² Félix F. PALAVICINI, en *Ibidem*, pp. 728-729.

⁸³ Félix F. PALAVICINI, *Un nuevo Congreso Constituyente*, *op. cit.*, p. 760.

⁸⁴ Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, *op. cit.*, p. 31.

⁸⁵ Félix F. PALAVICINI, en *Ibidem*, Tomo I, p. 20.

precisa, que “el señor Carranza estaba convencido de que la única fórmula salvadora era convocar a un nuevo Congreso Constituyente”, y con el fin de evitar reacciones políticas en el ejército, el propio Palavicini sugirió a don Venustiano la conveniencia de que se hiciera una labor de propaganda en favor de una nueva Constitución, ofreciéndose para asumir la responsabilidad personal de esa propaganda, y a tal efecto, contando con la aprobación tácita del Primer Jefe, inició en el periódico *El Pueblo*, órgano oficioso del Gobierno, la publicación de una serie de artículos sobre “Un nuevo Congreso Constituyente”, a algunos de los cuales acabamos de referirnos, publicación que se mantuvo entre enero y abril de 1915.

II. Como se puede entresacar de lo que precede, no está del todo claro el momento en que Carranza llegó a la convicción de la necesidad de convocar una Asamblea Constituyente, ni tampoco si tal idea fue propia o inducida. En cualquier caso, como ya tuvimos oportunidad de decir, la primera vez en que don Venustiano aludió a la conveniencia de crear una nueva Constitución fue el 23 de septiembre de 1913, en el discurso pronunciado en Hermosillo (Sonora), en donde, literalmente, dijo lo que sigue: “Crear una nueva Constitución cuya acción benéfica sobre las masas nada, ni nadie, pueda evitar”⁸⁶. Poco menos de un año y medio más tarde, Carranza manifestaba con bastante mayor nitidez su propósito de convocar una Asamblea Constituyente; así lo corrobora Ferrer de Mendiola, para quien la primera ocasión en que don Venustiano manifestó su propósito de convocar un Constituyente aparece en un cable dirigido a su representante en Washington, el señor Eliseo Arredondo, fechado en Veracruz el 3 de febrero de 1915, en el que le dice:

“Cuando la paz se restablezca convocaré Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos el cual tendrá características de Constituyente, para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha”⁸⁷.

Desde luego, un hecho era patente: buena parte de las normas sacadas adelante por los “constitucionalistas” entrañaban tanto como una legislación materialmente constitucional; las mismas presuponían, pues, una obra preconstituyente, y además resultaban difícilmente encajables en la Carta Federal de 1857, cuya filosofía liberal no podía transmutarse en otra completamente distinta como era la del constitucionalismo social. Este hecho ya estaba presuponiendo la necesidad de ir a nueva Constitución. Asimismo, entra dentro de lo muy probable, y así se desprende de los escritos de Palavicini, que Carranza llegase a la conclusión de que la legitimación definitiva de la Revolución exigía la convocatoria de un Constituyente

Es verdad que todo ello, al igual que había sucedido 60 años atrás, replanteaba el dilema de cómo proceder a la reforma constitucional: o por la vía prevista por el art. 127 del viejo texto de 1857 o haciendo valer la soberanía originaria del pueblo, no

⁸⁶ La cita, como ya señalamos, está tomada de Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 49.

⁸⁷ *Apud* Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., p. 57. Este autor se limita a transcribir lo recogido por Gabriel FERRER DE MENDIOLA, *Crónica del Constituyente 1916-1917*, obra a la que no hemos podido acceder.

con base en el art. 39 del citado texto⁸⁸, pues obviamente la previsión de ese artículo no podía interpretarse, como ha entendido alguna doctrina⁸⁹, con ignorancia de lo dispuesto en el art. 127, por cuanto un principio básico de la hermenéutica constitucional es el de que la Ley Fundamental ha de interpretarse como un todo armónico. Quiere ello decir, que el “inalienable derecho” que el art. 39 reconocía intemporalmente al pueblo mexicano debía ejercerse a través del procedimiento de reforma contemplado por el art. 127. Ahora bien, tras la Revolución, el pueblo sí podía esgrimir en su favor su poder constituyente originario para, haciendo tabla rasa del ordenamiento anterior, elaborar una nueva Carta constitucional. Como en forma análoga escribiera Carpizo⁹⁰, la fuente del nuevo Constituyente no era el orden jurídico que fallecía, sino el movimiento social que conmovía al país.

b) El Decreto de 14 de septiembre de 1916, de reforma de las Adiciones al Plan de Guadalupe

I. A través de un Decreto de 14 de septiembre de 1916, Carranza reformaba algunos artículos del texto de las Adiciones al Plan de Guadalupe. Algunas de las reflexiones que se hacen en la que podríamos tildar como su Exposición de Motivos (en México se habla de sus “Considerandos”) tienen especial interés. Carranza comienza poniendo de relieve, que siempre ha tenido el deliberado y decidido propósito de cumplir con toda honradez y eficacia el programa revolucionario delineado en los artículos del citado Plan, recordando al efecto cómo había expedido un conjunto de disposiciones “directamente encaminadas a preparar el establecimiento de aquellas instituciones que hagan posible y fácil el gobierno del pueblo y que aseguren la situación económica de las clases proletarias, que habían sido las más perjudicadas con el sistema de acaparamiento y monopolio adoptado por gobiernos anteriores”⁹¹.

Más adelante, a la vista del hecho de que los enemigos del “Gobierno Constitucionalista” no han omitido medio para impedir el triunfo de la Revolución, ni para evitar que el mismo se consolidara, se consideraba seguro “que los enemigos de la Revolución, que son los enemigos de la nación, no quedarían conformes con que el gobierno que se establezca se rigiera por las reformas que ha expedido o expidiera esta Primera Jefatura, pues de seguro lo combatirían como resultante de cánones que no han tenido la soberana y expresa sanción de la voluntad nacional”. Justamente para salvar este escollo, quitando así a los enemigos del orden todo pretexto para seguir alterando la paz pública, “se hace indispensable buscar un medio que, satisfaciendo a las dos necesidades que se acaban de indicar, no mantenga indefinidamente la situación extraordinaria en que se encuentra el país”.

Así planteado el problema, se concluía subrayando lo imperioso que resultaba la convocatoria de un nuevo Congreso Constituyente:

⁸⁸ De conformidad con el art. 39 de la Carta 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”.

⁸⁹ Jorge SAYEG HELÚ; *El constitucionalismo social*, op. cit., p. 588.

⁹⁰ Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 61.

⁹¹ Esta y las restantes referencias a los “Considerandos” del Decreto de 14 de septiembre de 1916 los extraemos de Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social*, op. cit., pp. 589-592.

“Que planteado así el problema, desde luego se ve que el único medio de alcanzar los fines es un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación entera exprese de manera indubitable su soberana voluntad, pues de este modo, a la vez que se discutirán y resolverán en la forma y vía más adecuadas todas las cuestiones que hace tiempo están reclamando solución que satisfaga ampliamente las necesidades públicas, se obtendrá que el régimen legal se implante sobre bases sólidas en tiempo relativamente breve y en términos de tal manera legítimos que nadie se atreverá a impugnarlos”.

Llegados aquí, y con el trasfondo de las previsiones de la Carta de 1857, tomada desde el primer momento de su entrada en escena como bandera de los “Constitucionalistas”, las dudas acerca del procedimiento de reforma constitucional parecían embargar al Primer Jefe. La respuesta dada al problema era la de que la citada Carta “no importa, ni puede importar, ni por su texto ni por su espíritu, una limitación al ejercicio de la soberanía por el pueblo mismo, siendo que dicha soberanía reside en éste de una manera especial y originaria”. Inmediatamente después, se recordaba cómo nadie había puesto en duda la legalidad del Congreso Constituyente que expidió la Constitución de 1857, no obstante no seguirse los procedimientos de reforma previstos por la Carta Federal de 1824.

No iban a faltar en estos “considerandos” una alusión a la inadecuación de la Constitución de 1857 para regir la vida del país, caso de no hacerse en ella las reformas requeridas, esgrimiéndose que, “de no hacerse estas últimas reformas, se correría seguramente el riesgo de que la Constitución de 1857, a pesar de la bondad indiscutible de los principios en que descansa y del alto ideal que aspira a realizar el gobierno de la nación, continuara siendo inadecuada para la satisfacción de las necesidades públicas, y muy propicia para volver a entronizar otra tiranía igual o parecida a las que con demasiada frecuencia ha tenido el país, con la completa absorción de todos los poderes por el Ejecutivo, o que los otros, con especialidad el Legislativo, se conviertan en una rémora constante para la marcha regular y ordenada de la administración; siendo por todo esto de todo punto indispensable hacer dichas reformas”.

A partir de tales consideraciones se modificaban los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto de 12 de diciembre de 1914⁹². Las nuevas normas, en síntesis, establecían que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, convocaría elecciones para un Congreso Constituyente, fijando en la convocatoria la fecha y los términos en que había de celebrarse y el lugar en que había de reunirse. A efecto de la formación del Congreso, el Distrito Federal y cada Estado o Territorio debían nombrar un diputado propietario y otro suplente por cada 60.000 habitantes o fracción superior a 20.000, teniendo en cuenta el censo general de la República de 1910. El Estado o Territorio cuya población fuese inferior a 60.000 habitantes, elegiría en cualquier caso un diputado propietario y otro suplente.

Destacables, y a la par hartos discutibles, eran algunos de los requisitos de elegibilidad. Para poder ser electo al Constituyente, como regla general, se exigían los mismos requisitos previstos por la Constitución de 1857 para ser diputado al Congreso de la

⁹² El texto literal de los artículos 4º, 5º y 6º puede verse en Emilio O. RABASA, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 91-92.

Unión (entre ellos figuraban, ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos, tener 25 años cumplidos el día de la apertura de sesiones, ser vecino del Estado o Territorio en el que tenía lugar la elección y no pertenecer al estado eclesiástico); sin embargo, adicionalmente, se disponía la inelegibilidad de aquellos individuos que hubiesen ayudado con las armas o sirviendo empleos públicos a los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista. Ello entrañaba una exigencia adicional de carácter evidentemente político, por completo rechazable si lo que se pretendía verdaderamente era elaborar una Constitución de integración nacional. Como recuerda la doctrina⁹³, esta prevención provocó enconados debates durante la celebración de las Juntas Preparatorias.

Instalado el Congreso Constituyente, el reformado art. 5° preveía que el Primer Jefe “le presentará el Proyecto de Constitución reformada” para que se discuta, apruebe o modifique, “en la inteligencia de que en dicho Proyecto se comprenderán las reformas dictadas y las que se expidieren hasta que se reúna el Congreso Constituyente”. Ello suponía impedir de raíz que fuese el propio Constituyente quien diese a luz, por así decirlo, el texto del Proyecto constitucional, algo que, dicho sea al margen, casaba bastante mal con la reiterada soberanía originaria del pueblo, pues era el Congreso, y no el Primer Jefe, quien iba representar a ese mismo pueblo soberano. Pero en fin, las circunstancias no permitían ir más allá.

Muchísimo más discutible era la disposición que circunscribía la labor del Congreso a la de discutir, aprobar y modificar el Proyecto presentado al mismo por Carranza, y todavía más rechazable era la fijación de un plazo máximo: “un período de tiempo que no excederá de dos meses” para el desempeño de su cometido, concluido el cual, el Congreso había de expedir la Constitución a fin de que el Jefe del Poder Ejecutivo convocara, de conformidad con ella, las elecciones de los distintos poderes en toda la República. El párrafo primero del art. 6° concluía con la lacónica frase de que: “Terminados sus trabajos, el Congreso Constituyente se disolverá”.

Alguna doctrina⁹⁴ ha señalado que este Decreto habría de resultar un tanto sorpresivo para todo el mundo, honrando el mismo de modo muy especial a Carranza, al colocarle a la altura de unas circunstancias históricas que tan sólo se hacen comprensibles a la luz del patriotismo sin límites que le inflamaba. Y ello por cuanto muchos políticos dudaban de que la primera jefatura se atreviera a dar este valiente paso que, como primera consecuencia, entrañaba un *self-restraint* de su omnímodo poder. No vamos a contradecir tal reflexión, ni mucho menos a cuestionar la actuación de Carranza, aunque ya nos hemos mostrado críticos con alguna de las previsiones anteriores. Pero sí conviene intentar colocar las distintas actuaciones en su justo lugar. Carranza lo único que hizo fue cumplir con lo que, desde el primer momento de su entrada en la escena política nacional, se había comprometido a hacer: restablecer la legalidad, una legalidad que, como la Revolución dejó claro, ya no podía ser la misma que antes. No haber convocado al Constituyente lo habría convertido en un nuevo

⁹³ Salomón DÍAZ ALFARO, “La composición del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, Tomo V, *op. cit.*, pp. 61 y ss.; en concreto, p. 64.

⁹⁴ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 593.

dictador. Y por lo mismo, no creemos que limitarse a cumplir lo prometido merezca tan encendidos elogios.

Al margen ya de otras consideraciones, no deja de tener interés detenerse mínimamente en la disposición inicial del art. 5º, que hablaba de que el encargado del Poder Ejecutivo, esto es, Carranza, una vez instalado el Congreso, presentaría al mismo el “Proyecto de Constitución reformada”. Con ello, se estaba dando a entender que la pretensión de don Venustiano no era otra que la de reformar la Carta de 1857; ello casaba a la perfección con la permanente bandera que su ejército hizo de la Constitución liberal. Como en similar sentido escribe Tena Ramírez⁹⁵, la actitud legalista de Carranza se inició con su levantamiento, que pretendió justificar al amparo de la Constitución del 57; se ratificó en todos los Decretos del período preconstitucional, en los cuales siguió invocando aquella Constitución, y llegó hasta el Constituyente de Querétaro, ante el que propuso, no una nueva Constitución, sino una serie de reformas a la anterior. Y en efecto, no nos cabe duda de que el Proyecto de Constitución que Carranza envió al Congreso era, en lo básico, una reforma de la Constitución del 57 más que una nueva Ley fundamental. Sin embargo, las muy profundas innovaciones de tipo social que los constituyentes habían de introducir en el texto carrancista, condujeron, y así lo diremos ya desde este mismo momento, sin perjuicio de volver de nuevo al tema más adelante, a una nueva, absolutamente nueva Constitución. Con la realidad social del momento, la Carta de 1857 había quedado por entero amortizada.

Como era lógico esperar, y así lo recuerda Palavicini, uno de los principales actores de la época, la convocatoria a un Congreso Constituyente provocó reacciones dentro del propio partido, ya denominado popularmente como “carrancista”, y con mayor razón aún, entre los adversarios. En la oposición al Congreso se sumaron los derrotados del villismo y del zapatismo y todas las facciones conservadoras o reaccionarias del porfirismo, reyismo, felixismo y huertismo⁹⁶. Los abogados reaccionarios dedicaron voluminosos estudios para demostrar que aquella reunión sería ilegal y que la nueva Constitución era el producto espurio de un partido político, que por la fuerza de las armas dominaba el país, a lo que se añadiría que, al no concurrir representantes de todas las ideas, aquella Constitución no sería la Constitución de México, sino la de un partido, tachas todas ellas que habrían de repetirse ya contra la propia Constitución una vez aprobada ésta.

II. El 19 de septiembre de 1916 se publicaba el Decreto de convocatoria electoral, que emplazaba a los diputados electos para reunirse, “sin necesidad de citación alguna”, en la ciudad de Querétaro el 20 de noviembre. En su esencia, además de fijar el lugar de reunión, la convocatoria electoral estableció que la elección de los diputados constituyentes sería directa, verificándose el domingo 22 de octubre, tomando como base el censo de 1910 y la división territorial que se había efectuado para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión en el año 1912. Adicionalmente, se disponía que el propio Congreso calificaría las elecciones de sus miembros, debiendo concurrir la mayoría absoluta de los mismos para poder ejercer sus funciones. Se fijaba

⁹⁵ Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 15ª ed., 1977, p. 79.

⁹⁶ Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 45-46.

asimismo, que la primera Junta Preparatoria había de tener lugar el 20 de noviembre. Las sesiones del Constituyente se regirían por el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados de la Unión, con las modificaciones que el propio Constituyente creyese oportuno hacerle. En fin, el Decreto preveía que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista concurriría al solemne acto de instalación del Congreso, presentando en el mismo el “Proyecto de Constitución reformada”.

Recuerda Rabasa⁹⁷, que la elección se desarrolló con tranquilidad. Todos los Estados y Territorios del país, con la excepción de Campeche y Quintana Roo, contaron con diputados en el Congreso, correspondiendo las representaciones más numerosas a Guanajuato, Jalisco, Puebla, Veracruz, Michoacán y el Distrito Federal, y las menores, a la Baja California, Colima y Chihuahua.

III. Una última cuestión encierra un cierto interés. ¿Por qué se eligió la ciudad de Querétaro como sede de tan trascendental Congreso? Digamos ante todo, que ya el 2 de enero de 1916 el Primer Jefe, en la propia ciudad de Querétaro, en un auditorio con capacidad para 1500 personas conocido con el nombre de “La Cañada”, anunciaba que la ciudad sería la sede del gobierno y del Congreso Constituyente⁹⁸. La doctrina no ha dejado de intentar dar una respuesta al interrogante anteriormente formulado.

González Oropeza⁹⁹ ha visto en la elección de la ciudad queretana un simbolismo. Con ella, se quiso rendir un tributo al federalismo y a la forma republicana de gobierno, pilares ambos sobre los que descansaba el culto de la figura de Benito Juárez, a quien Carranza tanto admiraba. A la par, Carranza mostraba con ello su particular animadversión hacia el centralismo porfirista, que encarnaba la ciudad de México. En el Querétaro de 1867 se había alcanzado a consolidar tanto la República como el sistema federal, por lo que casi cincuenta años después no habría mejor tributo a la gesta juarista que el repensar nuevamente a la Nación que surgiría de una nueva convulsión armada, la “Revolución social de México”. Además de todo ello, en esta ciudad, estratégicamente situada, se había defendido, en diversas etapas de la historia mexicana, la independencia nacional a través de figuras como el Corregidor, Manuel de la Peña y Peña y José María Arteaga¹⁰⁰. Por lo demás, la ciudad de Querétaro, que ya en otra ocasión había sido capital de la República (en los años 1847 y 1848, con ocasión de la invasión norteamericana) estaba bien comunicada con la ciudad de México por vía férrea y telégrafo, por lo que, desde la óptica de la comunicación, no había ningún obstáculo impeditivo para esa opción. Ello es lo que justamente no sucedía con Dolores Hidalgo, la pequeña pero simbólica población en la que, como ya dijimos, inicialmente se pensó que se reuniera el Congreso Constituyente de 1856-1857.

⁹⁷ Emilio O. RABASA, *Historia de las Constituciones mexicanas*, op. cit., p. 93.

⁹⁸ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, *Los Congresos Constituyentes durante los últimos 150 años de México*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, p. 58.

⁹⁹ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, “El Congreso Constituyente Federal en Querétaro”, en la obra auspiciada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Comisión Plural Organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la República. LVI Legislatura, 1997, pp. 145 y ss.; en concreto, p. 147.

¹⁰⁰ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, “El Congreso Constituyente Mexicano de 1917, teoría e incidencias”, op. cit., p. 60.

B) El Congreso de Querétaro

El Congreso Constituyente de Querétaro es contabilizado por Sayeg¹⁰¹ como el noveno que registra la historia constitucional mexicana, tomando en cuenta para ello, como primero de la vida política de México, el que sesionó en Chilpancingo desde 1813, pues aunque México todavía no hubiese accedido a su Independencia, de él emanó la Carta de Apatzingán. En coherencia con ello, el que convocó Iturbide en 1822, que a la postre no hizo otra cosa que convocar uno nuevo el siguiente año, que será el que elaboraría el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, son considerados segundo y tercero. El cuarto, quinto y sexto fueron convocados a fin de expedir las Siete Leyes de 1836, los que no pasarían de ser los Proyectos de Constitución de 1842 y las Bases Orgánicas de 1843, respectivamente. El séptimo Congreso Constituyente fue el que dio a luz el Acta de Reformas de 1847, y el octavo, el famoso de 1856-1857, del que emanaría la Carta Federal de ese último año. En realidad, si contabilizamos como Constituyentes aquellos Congresos que en el México independiente propiciaron el nacimiento de un código de naturaleza constitucional, el número de orden que ocuparía el de Querétaro sería el quinto, precediéndole los de 1823, 1835, 1847 y 1856-1857, dejando de lado como es obvio las Bases Orgánicas de 1843.

a) Algunos aspectos relativos a su desarrollo

a') La etapa previa: la problemática aprobación de credenciales

El Congreso iba a reunirse en el ahora llamado Teatro de la República, y en aquel entonces, Teatro Iturbide. Con carácter previo, el 20 de noviembre, una fecha sin duda simbólica, pues en ella se conmemoraba el sexto aniversario del inicio de la Revolución, era el día señalado para que dieran comienzo las Juntas Preparatorias; las mismas no pudieron iniciarse por falta de quórum debido a la suspensión del servicio ferroviario de pasajeros, por lo que, con la autorización de Carranza, se celebraron a partir del día siguiente¹⁰², si bien algún autor¹⁰³ da como fecha de inicio de las Juntas Preparatorias el día 25 de noviembre, recordando que, llegado el 25 de enero de 1917 aún se discutía la última credencial de un diputado. Por lo demás, como hecho anecdótico, se cuenta que el propio don Venustiano, desde la ciudad de México, hizo el viaje a caballo a lo largo de cinco días, recorriendo el histórico “Camino de Maximiliano”, si bien González Oropeza ha matizado¹⁰⁴, que el 16 de noviembre, en forma apoteósica, con 200 hombres de escolta y a caballo, partió don Venustiano del Palacio Nacional, acompañándole durante una parte del trayecto Álvaro Obregón, pernoctando en Tula, donde tomó el tren para Querétaro.

¹⁰¹ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 594.

¹⁰² Así lo recuerda Enrique Jorge GONZÁLEZ, en “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, en la obra colectiva *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, op. cit., pp. 21 y ss.; en concreto, p. 30.

¹⁰³ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, “El Congreso Constituyente Mexicano de 1917, teoría e incidencias”, op. cit., p. 71.

¹⁰⁴ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, en *Ibidem*, p. 69.

La aprobación de las credenciales se preveía una cuestión fundamental, dado que de ella podía depender el sesgo ideológico del Congreso. El punto clave de la discusión vino dado por el grado de colaboración de algunos diputados con el régimen autocrático de Huerta. Antes del inicio de estas Juntas, parece que existía una clara predisposición en contra de los llamados “renovadores”, que eran aquel grupo de hombres que habían pertenecido a la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, que tras el asesinato de Madero y la ulterior disolución de la Cámara fueron, como ya se ha indicado, encarcelados por Huerta, uniéndose lealmente tras su liberación a los carrancistas. Aunque volveremos sobre ello al referirnos a algunos de los diputados más relevantes, anticipemos que, entre otros, en ese grupo estaban Palavicini, Cravioto, Macías, Rojas y Ugarte. Palavicini culpó de tal animadversión al entonces Secretario de Gobernación, Jesús Acuña, y al general Álvaro Obregón. No ha de extrañar por lo mismo que las candidaturas de Palavicini, Cravioto y Macías fueran seriamente impugnadas, imputándoseles, entre otras cosas, haber pertenecido a la Legislatura que sesionó con el gobierno de Huerta; particularmente duras serían las acusaciones que Martínez de Escobar, uno de los diputados radicales, antiguo “maderista”, lanzó contra Palavicini¹⁰⁵. Al fin, tras largas y encendidas discusiones, las credenciales de los tres diputados antes mencionados resultaron aprobadas. La intervención que a la postre habría de resultar decisiva a los efectos de la aprobación de la credencial de Palavicini fue la de Cándido Aguilar, quien puso de relieve cómo la intriga del caso en cuestión había sido urdida por Obregón y Acuña, afirmando que Palavicini era un muerto político, por lo que le resultaba sorprendente que se le tuviera miedo, para terminar lamentando la pérdida de tiempo gastada en estos asuntos, que tan sólo favorecía los intereses extranjeros deseosos de que no se aprobara la Constitución. Tras la intervención del citado diputado, rotundamente, la Asamblea votó en contra del dictamen de Martínez de Escobar, de rechazo de la credencial de Palavicini, por 142 votos en contra del dictamen y tan sólo 6 a favor¹⁰⁶.

En realidad, fueron aprobadas las credenciales de la mayoría de quienes habían sido popularmente electos, con algunas puntuales salvedades, como las de Fernando González Roa y Heriberto Barrón, éste último editor del influyente periódico *El Pueblo*, que después reseñaría con cierto detalle las labores realizadas por el Constituyente¹⁰⁷. Parece bastante claro que estos violentos choques verbales iban mucho más allá de los meros enfrentamientos personales, pudiendo visualizarse como un anticipo de la

¹⁰⁵ “Si el señor Palavicini se parara sobre su inmoralidad –decía de él Martínez de Escobar– seguramente que alcanzaría del infinito, seguramente que llegaría más allá de las estrellas parpadeantes; pero es el caso que el señor Palavicini, políticamente, vive a raíz de tierra, vive a flor de fango”. Palavicini arremetería a su vez con gran encono contra Martínez de Escobar, sorprendiéndose de que “después de una larga labor revolucionaria todavía encuentre uno en su camino a estos pobres gusanos que incapaces de volar porque no han pasado de ser crisálidas, no llegaron a mariposas ni pueden soñar nunca en tener las fuertes alas de los cóndores; se arrastran y pican”. *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 603.

Juan de Dios Bojórquez, junto a Palavicini, el otro gran cronista de la Asamblea Constituyente, en referencia a este enfrentamiento verbal, llega a escribir que “a ratos parecía que iban a esgrimir, a guisa de argumento, el machete tropical, como si estuvieran entre los plataneros del Grijalva”. *Apud* Salomón DÍAZ ALFARO, “La composición del Congreso Constituyente de Querétaro”, *op. cit.*, pp. 66-67.

¹⁰⁶ Sobre el devenir y los diversos detalles de las Juntas Preparatorias, cfr. Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, *op. cit.*, pp. 62-74.

¹⁰⁷ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, “El Congreso Constituyente Mexicano de 1917, teoría e incidencias”, *op. cit.*, p. 62.

lucha dialéctica que iba a enfrentar a las dos tendencias fundamentales que habrían de informar la actuación del Constituyente.

La primera Junta Preparatoria se celebró el 21 de noviembre de 1916 en el Salón de Actos de la Academia de Bellas Artes queretana¹⁰⁸. A ella concurren 140 diputados. Las sesiones preliminares se llevaron a cabo en largas jornadas cotidianas hasta el 30 de noviembre. En total tuvieron lugar once sesiones¹⁰⁹. Ese mismo día, dado el corto período de tiempo que Carranza había otorgado al Congreso para que realizara su función, así como el hecho de que ya el Colegio Electoral había aprobado más de 180 credenciales, se decidió llevar a cabo la elección de la Mesa de la Cámara, recayendo la Presidencia, como ya se ha señalado, en Luis Manuel Rojas, diputado por Jalisco; la primera Vicepresidencia en Cándido Aguilar, diputado veracruzano, y la segunda en el general Salvador González Torres, diputado por Oaxaca, integrando asimismo la Mesa cuatro secretarios y otros tanto prosecretarios.

Como con toda razón se ha señalado, un aspecto que causa asombro es la indeterminación o imprecisión del número de diputados constituyentes, pues mientras en el registro del *Diario de Debates* figuraron 285 nombres como diputados electos, en cambio el original de la Constitución fue firmado tan sólo por 206 diputados, y según la lista oficial de participantes y el cómputo hecho por el diputado Jesús Romero Flores en su ya mencionada obra, fueron 218 los miembros del Congreso de Querétaro¹¹⁰. Parece claro que el dato relativo al número de signatarios de la Carta constitucional no es determinante, pues, lisa y llanamente, pudo suceder que algunos constituyentes no quisieran firmar la Constitución. Mucha más confusión arroja la apuntada discordancia entre los números ofrecidos por Romero Flores, cuya obra nos parece notablemente rigurosa y por lo mismo digna de la mayor credibilidad, y los que figuran en el registro del *Diario de Debates*.

b) Sesiones del Congreso

En la tarde del día 1º de diciembre, con la asistencia de 151 diputados, se iniciaba la primera sesión del Constituyente queretano con la presencia del general Venustiano Carranza, que, tal y como se había previsto, hizo entrega formal del Proyecto de Constitución. Acto seguido, el político nacido en 1859 en Cuatro Ciénegas (Coahuila) dio lectura a un largo discurso, contabilizándose la anécdota de que durante la ceremonia

¹⁰⁸ Recuerda González Oropeza, que antes del inicio de esta primera Junta Preparatoria, un grupo de obreros convocados por el Partido Liberal de Querétaro se presentaron para saludar al Congreso. Autorizado para hablar su representante, Rafael Jiménez, premonitoriamente, dijo: “El pueblo espera elaboréis una Constitución que real y efectivamente venga a llenar las necesidades políticas y sociales del país”. Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, “El Congreso Constituyente Mexicano de 1917, teoría e incidencias”, *op. cit.*, p. 70.

¹⁰⁹ Este es el dato que ofrece Francisco VENEGAS TREJO, “Vigencia de la Constitución de 1917. Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 314 y ss.; en concreto, p. 314.

¹¹⁰ “En la ciudad de Querétaro, escribe en la página introductoria de su obra, que dedica a sus compañeros constituyentes, Romero Flores, escuetamente, dice: “... en la ciudad de Querétaro se reunieron 218 diputados y surgió una nueva Constitución”. Jesús ROMERO FLORES, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, *op. cit.*, p. 2.

de inauguración hubo un apagón de luz que interrumpió la lectura del Proyecto por don Venustiano, que éste hubo de continuar durante unos minutos a la luz de dos velas.

El día 2 de diciembre de 1916 tendría lugar la primera sesión ordinaria del Congreso, bajo el lema de “Constitución y Reformas”. El 31 de enero de 1917 culminaron los debates con la solemne sesión de clausura celebrada en el mismo Teatro Iturbide. A partir de las 15 horas se inició el proceso de firma de la Constitución por los diputados; a las 18⁴⁰ horas, con la misma pluma con la que don Venustiano había firmado el Plan de Guadalupe, el político de Cuatro Ciénegas suscribía la nueva Carta constitucional, que recibiría el título de “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”¹¹¹. A la finalización de la firma del texto, se pronunciaron tres discursos: el del Presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, el de Carranza y el del diputado por Guanajuato Hilario Medina. En la propia sesión, Carranza prometió guardar y hacer guardar la nueva Constitución. La Constitución fue simbólicamente promulgada el 5 de febrero, esto es, en el sexagésimo aniversario de la Carta Federal de 1857, entrando finalmente en vigor en otra fecha simbólica, el 1° de mayo de 1917; difícilmente podía elegirse una fecha más apropiada para la entrada en vigor de un texto que recepcionaba por primera vez en México un muy avanzado estatuto jurídico de los derechos de los trabajadores.

En poco más de dos meses, el Constituyente, realizando una labor que bien podría calificarse de hercúlea, aprobó una Constitución que había de marcar una impronta constitucional en México y también fuera de este país, una impronta que ha llegado hasta nuestros mismos días. Por lo demás, no deja de ser un dato significativo el hecho de que el día 1° de febrero salía de Washington Henry P. Fletcher, como enviado extraordinario del Gobierno norteamericano, con la finalidad de restablecer relaciones diplomáticas entre los dos países. A su vez, el 5 de febrero, las tropas invasoras norteamericanas abandonaban definitivamente México.

Entre los meses de diciembre y enero el Congreso sesionó un total de 48 días (22 de ellos en diciembre y 26 en enero); unos días tenía lugar una única sesión, pero en otros llegaron a celebrarse hasta tres sesiones; ello aconteció especialmente los últimos días de enero, cuando el tiempo ya apremiaba, dada la a todas luces censurable enormemente rígida limitación temporal impuesta al Congreso por Carranza. En total se celebraron 80 sesiones ordinarias, de las que 66 fueron públicas y 14 secretas¹¹². El promedio de asistencia diaria a las sesiones fue de 140 diputados, aunque en alguna sesión se llegaron a alcanzar casi los dos centenares.

Añadamos, que durante las sesiones se desencadenaron algunos incidentes personales y muchos más aún fuera de la Cámara, motivados en buena medida por las facciones más revolucionarias, pero ninguno llegó a tener consecuencias graves. Como se ha dicho¹¹³, todos los diputados asumieron su responsabilidad ante la historia, pese a los antagonismos que los separaban, que no eran sino la lógica consecuencia de los distintos ideales de unos y de otros.

¹¹¹ Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, México, Editorial Porrúa, 21ª ed., 1998, p. 817.

¹¹² Extraemos estos datos de Francisco VENEGAS TREJO, “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, *op. cit.*, pp. 315-316.

¹¹³ Enrique Jorge GONZÁLEZ, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, *op. cit.*, p. 32.

c') Su organización en Comisiones

Para la organización de los trabajos del Congreso se constituyeron las siguientes Comisiones: Primera y Segunda de Constitución (aunque algunos autores hablan, manteniendo la denominación históricamente tradicional, de Comisiones de Puntos Constitucionales); de Estilo; de Administración; de Peticiones; del *Diario de los Debates*; de Reformas al Reglamento; de Archivo y Biblioteca, y Primera y Segunda del Gran Jurado.

Recuerda González Oropeza¹¹⁴, que la integración de la Comisión de Puntos Constitucionales, referencia que ha de entenderse hecha a la primera de las dos Comisiones de Constitución, causó algunos problemas entre los dos grandes bloques políticos integrantes del Congreso, (a los que nos referimos de inmediato), al pretenderse por los carrancistas que José Natividad Macías integrara la Comisión, lo que provocó una notable controversia, al rechazar los radicales tal presencia, con base en el hecho de haber sido Macías el virtual autor del Proyecto de Constitución, lo que le incompatibilizaba ahora para integrar la Comisión, aunque ya hemos visto antes que Macías, al igual que otros renovadores, ya fue vetado por los radicales en las Juntas Preparatorias, bajo la falsa tacha de haber colaborado con Huerta. Por nuestro lado, creemos justamente lo contrario, esto es, quien había tenido el mayor protagonismo en la redacción del Proyecto presentado por Carranza debía tener las primeras credenciales para integrar la Comisión de Constitución, aunque sólo fuera para poder explicar la razón de aquellos preceptos constitucionales del Proyecto que desencadenasen mayores dudas o controversias. No sería así finalmente, pues Macías quedó apartado de la Comisión de Constitución.

Como señalamos con anterioridad, las Comisiones de Constitución iban a ser dos. Ciertamente es que en un primer momento tan sólo se creó una, pero el 23 de diciembre, a instancias del presidente de la Comisión, el Congreso procedía a la creación de una segunda Comisión de Constitución, pues la primera se veía colapsada por el trabajo que se le iba acumulando. Múgica, presidente de la primera Comisión, reconocía ante el Congreso que, humanamente, a la Comisión que presidía le era imposible elaborar más dictámenes de los que ya venía redactando. La composición de la primera de esas Comisiones fue modificada por el Congreso, que, como ya se ha anticipado, no aceptó los nombres próximos a Carranza propuestos inicialmente por el Presidente de la Cámara, cambiándolos por otros ubicados en la línea radical "obregonista". Como se acaba de indicar, esta primera Comisión de Constitución sería presidida por Francisco J. Múgica¹¹⁵, diputado por Michoacán, ubicado en las filas de los progresistas o radicales, del que anticiparemos ahora que no era jurista, sino administrador de rentas, destacando en la Revolución por su participación en el ejército, en el que alcanzaría el grado de general; sobre Múgica volveremos en el epígrafe subsiguiente.

¹¹⁴ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, "El Congreso Constituyente Mexicano de 1917, teoría e incidencias", *op. cit.*, p. 73.

¹¹⁵ Aunque en algunos autores hemos visto el apellido de este relevante constituyente escrito así: "Mújica", creemos que su apellido correcto es "Múgica". Así lo recoge por lo demás Jesús ROMERO FLORES, en su *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, *op. cit.*, p. 113.

La segunda Comisión de Constitución sería presidida por Paulino Machorro Narváez (1887-1957), diputado por Jalisco, militante carrancista, que a diferencia del anterior tenía el título de abogado, y una notable trayectoria como jurista, habiendo sido Juez en la ciudad de Aguascalientes y ocupando, inmediatamente antes de su acceso al Constituyente, el cargo de Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Machorro, que en 1928 sería nombrado Ministro de la Suprema Corte de Justicia, desempeñaría la cátedra de Derecho Constitucional en la Escuela de Leyes de la Universidad Nacional, presidiendo en 1940, tras cesar años antes en la Corte para dedicarse al ejercicio profesional, la Barra Mexicana de Abogados¹¹⁶. En cualquier caso, el sesgo radical también impregnó esta segunda Comisión, de la que formarían parte diputados llamados a desempeñar un rol relevante en el Congreso, como Hilario Medina o Heriberto Jara.

d') Algunos datos significativos en orden a la génesis de los preceptos clave del constitucionalismo social queretano

La redacción inicial en el texto del Proyecto carrancista de los artículos 5º, relativo a la libertad de trabajo, y 27, referente a la propiedad privada y a su expropiación por motivo de utilidad pública, decepcionaron profundamente a la mayoría radical del Congreso¹¹⁷. Ello iba a explicar que estos artículos, que en el texto final de la Constitución se desglosarían en los artículos 5º y 123, el primero, conservando el segundo su mismo número, se vieran sometidos a un procedimiento de reelaboración y aprobación atípico, que vale la pena recordar someramente, sin perjuicio de que, cuando nos ocupemos de la “Constitución social”, volvamos a ocuparnos con algún mayor detalle de su *iter* constituyente.

El prestigio de Carranza y la desmedida pretensión de los diputados constituyentes de no contradecirlo, o por lo menos de no dar la apariencia de hacerlo, pudieron hacer pensar que el Congreso se iba a conducir en la misma línea ideológica liberal de la Constitución sesenta años anterior. Sin embargo, desde las primeras “sesiones álgidas”, como las caracteriza Cossío Díaz¹¹⁸, aquéllas en que se discutió el texto del art. 3º del Proyecto, relativo a la libertad de enseñanza y al derecho a la educación, esa línea de estirpe liberal iba a ser claramente cuestionada, a través de planteamientos que, aún hallándose poco sistematizados y formulándose en algunos casos con cierta timidez, se iban a apartar de la línea ideológica carrancista. Como en la misma dirección diría Rabasa¹¹⁹, con ocasión del debate sobre los artículos 3º y 5º, se desató el progresista

¹¹⁶ Tomamos estos datos de Jesús ROMERO FLORES, *Historia del Congreso Constituyente*, op. cit., pp. 90-91.

¹¹⁷ El ingeniero Pastor Rouaix, personaje clave en esta materia, escribiría al respecto: “Si la presentación del art. 5º del Proyecto de la Primera Jefatura produjo una intensa conmoción en la Cámara por encontrarlo insuficiente para satisfacer las ansias populares, el art. 27, que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, causó mayor desconsuelo entre los constituyentes, porque sólo contenía innovaciones de interés secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857”. Apud Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., p. 815.

¹¹⁸ José Ramón COSSÍO DÍAZ, “Las concepciones del Derecho en el Constituyente de 1916-1917”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. X, 1998, pp. 193 y ss.; en concreto, p. 194.

¹¹⁹ Emilio O. RABASA, “Introducción”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. XIII y ss.; en concreto, pp. XIII-XIV.

torrente social que anidaba en la Asamblea, instaurándose en la Carta constitucional una nueva doctrina social.

Tal hecho no puede interpretarse, como con buen criterio ha escrito Noriega¹²⁰, en el sentido de que los constituyentes se mostraran rebeldes en contra del Proyecto presentado por el encargado del Poder Ejecutivo, aunque, desde luego, tampoco se mostraron sumisos y dóciles para aprobar las iniciativas del Primer Jefe. Desde su lectura, los constituyentes se dieron cuenta de que el Proyecto carrancista no encaraba ni mucho menos resolvía algunas de las cuestiones que la Revolución consideró como vitales para la propia existencia de la nación. De ahí –añadiríamos por nuestra cuenta– que, conscientes del problema y de la necesidad de resolverlo en aquel preciso momento constituyente, se separaran radicalmente del Proyecto y procedieran a buscar fórmulas normativas más en consonancia con las aspiraciones de los revolucionarios.

El día 11 de diciembre, la Comisión de Constitución presentaba su dictamen relativo a los cuatro primeros artículos del Proyecto. A su vez, en la sesión celebrada el siguiente día 12, se presentó el dictamen del art. 5º, referido a la libertad de trabajo, que se consideraba como una garantía individual, y ante la que diversos diputados mostraron su insatisfacción, formulando varios de ellos una moción suspensiva, aceptada por el Pleno. Presentado el nuevo dictamen en la sesión del día 26 de diciembre, en la que se ha considerado que “se produjo la ruptura con el constitucionalismo clásico, para afirmar la preocupación por el hombre real, el hombre auténtico”¹²¹, y en la que el diputado por Guanajuato, Fernando Lizardi, un excelente iuspublicista, que después del Constituyente sería director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, con una visión tradicional del Derecho constitucional, no exenta desde luego de una lógica aplastante, al no querer convertir la Constitución en un reglamento, rechazaría incorporar a la Ley Fundamental la fijación de la jornada máxima de trabajo, pronunciando una de las frases más citadas del Constituyente queretano, llamadas a pasar a la historia: la de que tal previsión “le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo”; tras diversas vicisitudes, se aprobó una nueva moción suspensiva encaminada a que el art. 5º no se votara hasta tanto no fuera aprobado el capítulo relativo a las bases del problema obrero. Como ha escrito un norteamericano, excelente conocedor del tema, la Convención, políticamente estimulada por Álvaro Obregón, no deseaba confiar por entero la consumación de la Revolución a la compasión de los futuros legisladores¹²².

Música, en nombre de la primera Comisión de Constitución, procedió a continuación a retirar el dictamen, lo que fue aceptado, constituyéndose a renglón seguido “una Comisión voluntaria, informal y variable en sus integrantes”, por seguir la caracterización que de ella hace Venegas Trejo¹²³, que sería la encargada de dictaminar los trascendentales artículos 5º y 123, dos de los basamentos (especialmente el último) del constitucionalismo social que se estaba gestando. Su propuesta se presentó el día

¹²⁰ Alfonso NORIEGA CANTÚ, “El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, Tomo V, *op. cit.*, pp. 191 y ss.; en concreto, p. 196.

¹²¹ Francisco VENEGAS TREJO, “Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, *op. cit.*, pp. 317-318.

¹²² Richard D. BAKER, *Judicial Review in Mexico*, *op. cit.*, p. 48.

¹²³ Francisco VENEGAS TREJO, “Desarrollo cronológico del Congreso...”, *op. cit.*, p. 319.

13 de enero, remitiéndose de inmediato a la primera Comisión de Constitución, que justamente diez después presentaba su dictamen, relativo al art. 5º y al que habría de ser el Título sexto de la Constitución (“Del Trabajo y de la Previsión Social”), integrado por un único precepto, el art. 123. De conformidad con el Reglamento, los citados artículos debían ser votados en la sesión del día 25, pero el entusiasmo de la Asamblea, al ver finalmente garantizados en sede constitucional los derechos de los trabajadores, fue de tal magnitud, que de inmediato se aceptó la propuesta de algunos diputados para que se pusiera a votación de seguido el texto del dictamen. Como recuerda la doctrina¹²⁴, únicamente lo relativo a la huelga provocó una larga discusión en la sesión nocturna del día 23 de enero. Tras el debate, los referidos preceptos fueron aprobados por unanimidad.

El éxito logrado en la garantía de los derechos de los trabajadores situó el punto de mira de la Asamblea en la espinosa cuestión agraria, de las tierras y su reparto. Se temía, con toda razón, que lo que no quedara consagrado en la Constitución, antes o después, se vería desvirtuado, y ya hemos dicho en varias ocasiones, que el tema de la reforma agraria había sido el desencadenante primario de la Revolución. Así las cosas, buen número de constituyentes instaron al ingeniero Pastor Rouaix, diputado por Puebla y alineado en las filas carrancistas, sobre el que volveremos más adelante, a que encabezara una comisión voluntaria, de corte análogo a la que había redactado los preceptos en materia laboral, para dar una nueva redacción al trascendental art. 27. Entre otros, a esa Comisión se incorporarían los diputados José Natividad Macías y Rafael de los Ríos, este último diputado por el Distrito Federal; a ellos se uniría posteriormente Andrés Molina Enríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, quien había escrito un libro sobre los problemas nacionales, que fue llamado expresamente a Querétaro para encomendarle el estudio de la iniciativa, y que, según parece, fue quien elaboró el texto inicial del que habría de ser el trascendental art. 27 de la Constitución. El día 25 de enero, cuando el Constituyente tocaba a su fin, se presentó el texto del precepto, que se envió a la primera Comisión de Constitución, correspondiendo el principal protagonismo en la elaboración del dictamen al diputado radical de Guanajuato Enrique Colunga, uno de los secretarios del Congreso. El día 29 la Comisión emitía su dictamen favorable, acordando el Pleno someter de inmediato a debate este dictamen, constituyéndose al efecto el Congreso en sesión permanente. La Asamblea permanecería en sesión hasta la misma madrugada del 31 de enero, aprobando finalmente por unanimidad los 150 diputados presentes el texto del dictamen, con lo que se daba luz verde al art. 27, llamado a ser, junto al art. 123, el segundo de los artículos paradigmáticos del constitucionalismo social, más aún, los basamentos más sólidos y representativos de la parte dogmática de la Constitución.

b) Su integración política

I. Un dato previo al de la integración política de la Asamblea Constituyente, que se ha considerado harto significativo, es el de su “composición militarista”, como la denomina Sayeg, quien la ve como una de sus características fundamentales: “un sesenta por ciento cuando menos de los diputados constituyentes pertenecía a la clase militar,

¹²⁴ Francisco VENEGAS TREJO, en *Ibidem*, p. 320.

habiendo tomado materialmente las armas en la Revolución constitucionalista”¹²⁵. Pero aún hay algo más: los militares no sólo fueron mayoría, sino que se convirtieron en los portadores de las ideas más avanzadas, progresistas y radicales de la Asamblea queretana. El dato, sin duda, creemos que necesita ser matizado. Muy posiblemente, en su gran mayoría, esos militares no eran profesionales de las armas, sino personas de distintos sectores sociales, aunque nos atreveríamos a decir que, primariamente, del pueblo llano, que habían tomado las armas en defensa de las ideas subyacentes al movimiento revolucionario, circunstancia que hace perfectamente comprensible que entre esos militares dominaran las posiciones radicales. Dicho en otros términos, no se trataba de militares profesionales, sino de revolucionarios. Por lo mismo, esa caracterización de “militarista”, en el mejor de los casos, induce a equívoco. De hecho, uno de los miembros del Congreso queretano, el diputado por Michoacán Jesús Romero Flores, en su *Historia del Congreso Constituyente*, caracterizaría a éste como una Asamblea de esencia agrarista, obrerista y nacionalista¹²⁶, considerando que los constituyentes formaban un grupo de una heterogeneidad vigorosa y fecunda, pues lejos de proceder de un solo estrato social, constituían un rico conglomerado humano en el que se hallaban lo mismo profesionales que obreros, militares que políticos, periodistas que intelectuales, viendo justamente en esa amalgama la causa determinante que coadyuvó a que el contenido de la Carta Magna satisficiera plenamente las aspiraciones del pueblo mexicano.

La matización que acabamos de hacer creemos que viene ratificada por los datos ofrecidos por algún otro autor¹²⁷, que tilda de falsa la crítica hecha al Congreso por alguna doctrina acerca de la falta de preparación de los diputados, esgrimiendo, en atención a las profesiones de los constituyentes los siguientes datos sociológicos: en el Congreso hubo 56 abogados, 21 médicos, 18 ingenieros, 13 generales, 10 coroneles, 5 mayores, 8 periodistas, 13 profesores, 26 obreros y 16 de otras profesiones, entre ellos, artistas, literatos e historiadores. Otros autores, como González Oropeza y Díaz Alfaro¹²⁸, ofrecen otros datos similares, aunque no exactamente coincidentes con los anteriores, pero no es esta discrepancia la que ofrece interés, sino la consideración de que el Congreso quedó conformado por representantes de todos los núcleos sociales que integraban la sociedad mexicana de la época. Otro dato que puede tener interés es el relativo a la edad media de los constituyentes: 30 años; se trataba pues de personas en general jóvenes y que, como con plena razón se ha dicho¹²⁹, no podían ser considerados, como despectivamente los visualizó Charles Cumberland, como pertenecientes a la típica población masculina analfabeta.

Por lo demás, aunque como cualquier otra Asamblea Constituyente, la de Querétaro agrupara personas con principios, valores, tendencias e intereses divergentes, en sintonía con los sectores sociales a los que representaban, en un punto mostraban su

¹²⁵ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 600.

¹²⁶ Jesús ROMERO FLORES, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, op. cit., pp. 10 y 13, respectivamente.

¹²⁷ Enrique Jorge GONZÁLEZ, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, op. cit., pp. 32-33.

¹²⁸ Salomón DÍAZ ALFARO, “La composición del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917”, op. cit., p. 70.

¹²⁹ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, “El Congreso Constituyente Mexicano de 1917, teoría e incidencias”, op. cit., p. 69.

convergencia: en el propósito de construir un país guiado por el Derecho¹³⁰. Cierto es que no faltan opiniones discrepantes, que encierran incluso duras, y creemos que un tanto injustas, críticas respecto de alguno de esos grupos de diputados. Quizá pocas sean tan hirientes como la de Moreno, para quien aunque es común hablar de la existencia de dos grupos en el seno del Congreso, conocidos como el liberal jacobino uno, el de la mayoría, y el liberal clásico, el otro, el minoritario, en realidad, siempre según el citado autor, no hubo tales jacobinos ni tales clásicos, sino simplemente, el grupo revolucionario constitucionalista y el grupo de renovadores; mejor dicho, grupo de retardatarios, de aduladores y obstruccionistas, pues Macías, Palavicini, Rojas y Ugarte, corifeos del último grupo, sólo se ocuparon de hacer labor de calumnia, obstruccionismo y desorientación¹³¹. Apreciaciones tan bruscas y radicales lo único que muestran es la pasión que más de medio siglo después de la Asamblea queretana seguía despertando la misma.

II. El Congreso de Querétaro, centrándonos ya en la ubicación ideológica de sus miembros, contra lo que pudiera pensarse, al provenir su convocatoria de la iniciativa de quien había obtenido el triunfo final en la Revolución, distó de ser ideológicamente homogéneo, quedando por contra integrado por una pluralidad de fuerzas políticas. De entre ellas destacaban particularmente dos: los llamados “carrancistas”, dentro de los cuales, como ya se ha dicho, algunos de ellos fueron asimismo designados como “renovadores”, y los “progresistas o radicales”, que iban a agruparse en torno a la figura del general Álvaro Obregón. Como es obvio, al margen de unos y de otros, también hubo diputados sin una clara adscripción ideológica o de grupo.

Entre los primeros, se pueden destacar de modo especial los que siguen¹³²: 1) José Natividad Macías (1857-1948), diputado por Guanajuato, que ya había formado parte de la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión, integrándose en el grupo de diputados que se conoció como “los Renovadores”; tras la disolución de la Cámara por Huerta, fue encarcelado, uniéndose a Carranza cuando éste proclamó el “Plan de Guadalupe”. 2) Luis Manuel Rojas (1871-1949), diputado por Jalisco, que ya en 1901 había ingresado en las filas del “maderismo”, siendo, como ya se dijo, uno de los pocos diputados que rechazó la forzada renuncia del Presidente Madero; encarcelado por Huerta, al salir de la cárcel se unió a las filas de los “Constitucionalistas”; tras presidir el Congreso Constituyente, ocuparía muy diversos y relevantes cargos, entre ellos el de magistrado del Tribunal Militar. 3) Pastor Rouaix (1874-1950), diputado por Puebla; primer Gobernador revolucionario del Estado de Durango, su tierra adoptiva, en el Gabinete de Carranza ocupó la Secretaría de Agricultura y Fomento, desempeñando un papel realmente clave en la redacción del trascendental art. 27 de la Constitución. 4) Alfonso Cravioto (1883-1958), diputado por Hidalgo; como brillante periodista que era, además también de abogado, en los inicios del siglo había fundado la revista literaria *Savia Moderna*, en la que se dio a conocer como poeta; diputado en la XXVI Legislatura Federal, fue igualmente encarcelado por Huerta tras la disolución de la

¹³⁰ Mariano PALACIOS ALCOCER, “La Constitución de 1917”, *op. cit.*, p. 3.

¹³¹ Daniel MORENO, *Raíces ideológicas de la Constitución de 1917*, *op. cit.*, p. 109.

¹³² Los breves datos biográficos de los que nos hacemos eco están tomados de la obra de Jesús ROMERO FLORES, *Historia del Congreso Constituyente*, *op. cit.*, pp. 25-195.

Cámara, integrándose posteriormente como Subsecretario de Educación en el Gabinete de Carranza y ejerciendo años después diversos cargos diplomáticos en el extranjero, siendo asimismo senador de la República en dos ocasiones. 5) Félix F. Palavicini (1881-1952), extraordinaria personalidad a la que ya nos hemos referido en diversas ocasiones; diputado por el Distrito Federal, este ingeniero había accedido a temprana edad, en 1905, a la cátedra de la Escuela Normal de Profesores de México; delegado en 1908 de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística ante el Congreso Internacional de Geografía celebrado en Ginebra; como algunos de los anteriores, fue diputado de la XXVI Legislatura, siendo de seguido encarcelado por Huerta. Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes entre 1914 y 1916, ya antes de acceder al Congreso de Querétaro tuvo un especial protagonismo en la campaña en favor de un Congreso Constituyente. A partir de 1920 desempeñó un notable elenco de cargos diplomáticos, entre ellos el de Embajador Extraordinario en misión especial ante Inglaterra, Francia, Bélgica, España e Italia. 6) Cándido Aguilar (1879-1960), yerno de don Venustiano, fue diputado por Veracruz, ostentando el cargo de Vicepresidente del Congreso Constituyente, siendo años después Embajador de México en diversos países europeos, además de diputado y senador. 7) Gerzain Ugarte (1881-1955), diputado por el Distrito Federal. Alineado inicialmente con los maderistas, fue miembro de la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados y, como otros muchos, tras su disolución, encarcelado por Huerta, uniéndose tras su liberación a los “constitucionalistas”. Carranza le encomendó la dirección de *“El Liberal”*, nombrándolo posteriormente miembro de su Estado Mayor y poco después su secretario particular. Ugarte era uno de los que acompañaron a Carranza hasta Tlaxcalaltongo, donde en la madrugada del 21 de mayo de 1920 sería alevosamente asesinado por los soldados del general pro-obregonista Rodolfo Herrero. Con posterioridad, sería electo en diversas Legislaturas senador de la República.

Entre los diputados denominados “progresistas o radicales”, cabe traer a la memoria a: 1) Heriberto Jara (1879-1968), diputado por Veracruz; apasionado seguidor de Flores Magón y de Camilo Arriaga, fue posteriormente uno de los fundadores del Partido Antirreeleccionista; por sus diferentes hechos de armas en la Revolución, alcanzó el grado militar de Coronel, ocupando tras el asesinato de Madero diversos cargos de relevancia en el ejército, en el que llegó al grado de General. En Querétaro tuvo un papel destacado en la redacción final dada al art. 27 de la Constitución. Presidente posteriormente del PRI, con el Presidente Ávila Camacho fue nombrado Secretario de Marina. 2) Francisco J. Múgica (1884-1954), a quien ya hemos aludido en diversas ocasiones, diputado por Michoacán; en 1912 el Presidente Madero le encomendó una comisión en el Estado de Coahuila, lugar donde se encontraba cuando aquél fue asesinado, uniéndose entonces a los “constitucionalistas”, teniendo un rol muy destacado en los enfrentamientos militares, lo que le llevó a alcanzar el grado de General, desempeñando tras la Revolución cargos de notable relevancia. 3) Luis G. Monzón (1872-1942), diputado por Sonora; dedicado profesionalmente a tareas educativas, perteneció desde los momentos anteriores a la Revolución a los clubes antirreeleccionistas; en Querétaro tuvo un relevante rol como miembro de la Comisión de Constitución, presentando el voto particular frente al art. 3º, sustentando siempre ideas radicales. 4) Esteban Baca Calderón (1876-1957), diputado por Jalisco; años atrás estuvo afiliado al Partido Liberal Mexicano; en la Revolución, a las órdenes del general Obregón, participó en numerosas acciones de armas; posteriormente fue electo

senador en tres ocasiones y nombrado Gobernador de Colima, entre otros cargos. 5) Rafael Martínez de Escobar (1889-1927), diputado por Tabasco; maderista en sus años jóvenes, sería después presidente del Partido Liberal Constitucionalista. En 1919 presidiría el Congreso Constituyente de Tabasco, desconociendo después a Carranza. En 1927, alineado con el general Serrano frente a la reelección para la Presidencia de Álvaro Obregón, fue capturado y asesinado junto a Serrano.

Al margen ya de los alineados en uno u otro grupo, creemos necesario hacernos eco de otro diputado de especial relevancia. Es el caso de Hilario Medina (1891-1964), diputado por Guanajuato. Abogado ejerciente en la ciudad de México y en Guanajuato, tuvo un rol importante en el Congreso en los debates relativos al juicio de amparo. Bajo la Administración de Carranza ejerció cargos de relevancia; con posterioridad, fue durante muchos años Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la que ocupó repetidas veces la presidencia.

III. Alguna doctrina ha matizado la división de fuerzas a que acabamos de aludir. Es el caso de Castañeda¹³³, para quien el Congreso quedó dividido en tres grupos: el radical –a quienes se llamó jacobinos–, el centrista, de carácter reformista moderado, y el francamente conservador, división que nos parece mucho más tópica y simplista. También Cabrera se ha pronunciado de un modo un tanto superficial acerca del sesgo ideológico de los constituyentes. El Congreso, nos dice el citado autor¹³⁴, estuvo integrado principalmente por liberales partidarios de Venustiano Carranza, aunque es conocida la existencia de un grupo importante que representaba y defendía ideas sociales, afines a las sostenidas por otros sectores y dirigentes revolucionarios.

No deja de ser curioso el hecho de que Luis Manuel Rojas, el propio Presidente del Congreso, se encargara ante la propia Cámara de definir la composición ideológica de la Asamblea Constituyente que iba a presidir, argumentando como sigue:

“La verdadera composición del Congreso es ésta, señores diputados, y me admiro que haya pasado inadvertida para casi todos: hay un grupo de diputados de cerca de cincuenta o sesenta miembros, que son las personas que tienen, por circunstancias especiales, el propósito de sostener en este Congreso el Proyecto del C. Primer Jefe tal como fue presentado, y tienen esa obligación moral por varias razones: algunos, porque han contribuido a darle forma jurídica (...); y otros, por circunstancias especiales que no pueden mencionarse, porque escapan en estos momentos a mi perspicacia; pero creo que todas estas circunstancias son dignas de encomio, forman lo que, a mi juicio, debe llamarse el grupo liberal carrancista. Hay, además, otro grupo formado por casi más o menos el mismo número de diputados. Yo creo que los señores muy apreciables de los bancos de la derecha (izquierda, señor Rojas, dice Bojórquez) y que verdaderamente están formando otro grupo, son también cincuenta o sesenta (de cien a ciento veinte es lo exacto, en alusión de Bojórquez). Estos apreciables compañeros nuestros se han caracterizado porque representan el criterio francés en la política, en todos los casos, y lo han manifestado así hasta en sus pequeños detalles. Por

¹³³ Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., p. 113.

¹³⁴ Lucio CABRERA, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Humanidades, 1968, p. 7.

consiguiente, cuando se clasifique históricamente a los partidos que indudablemente se han de formar, que han de nacer, para bien de la República, de este Congreso, porque se necesitan para que haya democracia, que no podría existir sin que haya varios partidos, esos partidos van a ser el liberal clásico, que representa los principios conquistados por los pueblos de habla inglesa, y que tienen su aplicación en México y que reclaman los antecedentes de la Constitución de 1857, y los que quieren o toman como modelo a la cultura y heroica Francia, que nos ha dado también libertad y hermosos modelos que imitar”¹³⁵.

Al Presidente del Congreso le asistía toda la razón: sin una pluralidad de partidos, pero no una pluralidad puramente formal, sino con posibilidades reales de gobierno, no habría verdadera democracia. El incontestable dominio durante tanto, demasiado, tiempo del PRI convertiría el régimen político mexicano en un sistema de partido no vamos a decir único, pero sí absolutamente predominante, que a nuestro entender no es precisamente la fórmula idónea para una auténtica democracia, algo que hoy, y debemos felicitarnos por ello, es pura historia.

C) El Proyecto de Constitución presentado al Congreso por Carranza y la posterior intervención de éste ante el mismo

a) Algunas reflexiones previas

I. A la importante pregunta de quiénes fueron los asesores de Carranza en el campo legal, de manera particular, en la formulación del Proyecto de Constitución reformada que el Primer Jefe había de remitir al Congreso, así como en la plasmación de las ideas que don Venustiano expondría ante el Constituyente de Querétaro en la sesión inaugural, la doctrina, aunque concuerda en algunos nombres, no se muestra unánime al respecto. Según Rabasa¹³⁶, fue el propio Carranza, auxiliado por Luis Manuel Rojas, futuro Presidente del Congreso Constituyente, y por José Natividad Macías, que sería diputado constituyente por Guanajuato y cuyo rol en el Congreso, añadiríamos por nuestra cuenta, fue realmente de primordial importancia, quienes elaboraron y dieron la redacción final al Proyecto constitucional. No puede caber duda de que el Primer Jefe, ante la trascendencia del asunto, tuviera una cierta participación en el mismo, pero tampoco albergamos duda de que no fue él quien redactó el Proyecto; esa tarea era demasiado técnica y no pensamos que don Venustiano estuviese capacitado para ella. Tampoco creemos que, en una labor tan ingente como era la redacción de un Proyecto constitucional, la nómina de asesores fuera tan reducida como la que manifiesta el citado autor.

Más realista nos parece el dato que ofrece Luna¹³⁷, quien incluye en el equipo de abogados, ideológicamente afines al Primer Jefe por su moderantismo, que asesoró a Carranza y que fueron quienes trabajaron en la formulación del articulado del Proyecto, a: José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini, Alfonso Cravioto, José

¹³⁵ *Apud* Salomón DÍAZ ALFARO, “La composición del Congreso Constituyente de Querétaro de 1917”, *op. cit.*, pp. 69-70.

¹³⁶ Emilio O. RABASA, *Historia de las Constituciones mexicanas*, *op. cit.*, p. 93.

¹³⁷ Antonio LUNA ARROYO, “Legislación revolucionaria y preconstitucional”, *op. cit.*, p. 55.

María Rodríguez y Gerzain Ugarte. A su vez, el propio autor precisa, que los autores del discurso dirigido por el Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso de Querétaro fueron Luis Cabrera y el propio José Natividad Macías.

II. Digamos a título previo, antes de entrar en su análisis, que el Proyecto constitucional presentado por don Venustiano dejó profundamente insatisfechos a buena parte de los diputados, particularmente, a aquéllos que más identificados se hallaban con el ideario, por así llamarlo, revolucionario. No podía ser de otro modo, pues como la mejor doctrina ha puesto de relieve, en ese marco ambiental se estaba desarrollando, como dice García Ramírez, “el encuentro entre dos épocas de la historia, dos ideologías, dos versiones sobre el hombre y sobre México”¹³⁸. En la misma línea de pensamiento, Cossío Díaz ha apuntado como una de las características del Congreso Constituyente de 1916-1917, el hecho de que se desarrollara a través de dos etapas ideológicas¹³⁹: la primera, definida por el pensamiento evidentemente liberal del Proyecto de Reformas presentado por Carranza, y por el inicial predominio del grupo de diputados cercano a éste; la segunda, señalada por la creciente influencia de las ideas sociales que, finalmente, terminaron por establecer muchos de los rasgos definitorios del texto constitucional. También Rabasa¹⁴⁰ es de la opinión de que mientras el liberalismo político y jurídico tiene plena y esencial expresión en el Mensaje y Proyecto que presentó Carranza al Constituyente, el “liberalismo económico social” encuentra su sitio en los artículos constitucionales de contenido eminentemente social, en particular, en los artículos 3º, 5º, 24, 27, 28, 123 y 130.

El Constituyente de Querétaro, en su desarrollo más profundo, nos sitúa ante la confluencia de dos “ciclos” constitucionales –por utilizar la expresión acuñada por Biscaretti, quien, por cierto, de modo incomprensible, ignora toda referencia a la Carta de Querétaro¹⁴¹–, que por nuestra parte identificaríamos como el del constitu-

¹³⁸ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, en la obra recopilatoria de artículos del propio autor; *Estudios Jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 15 y ss.; en concreto, pp. 28-29.

¹³⁹ José Ramón COSSÍO DÍAZ, “Las concepciones del Derecho en el Constituyente de 1916-1917”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. X, 1998, pp. 193 y ss.; en concreto, p. 193.

¹⁴⁰ Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., p. 82.

¹⁴¹ Ciertamente, Biscaretti toma como punto nuclear de su estudio las Constituciones europeas, al considerar que los “ciclos” en que divide la evolución constitucional encuentran su desarrollo esencialmente en Europa, por derivar precisamente de eventos históricos y de situaciones políticas específicamente europeas, bien que admita como excepción el constitucionalismo latinoamericano, que con una notable liviandad de pensamiento, se despacha con la siguiente reflexión: “la serie de las Constituciones presidenciales de América Latina, todas ellas derivadas del modelo norteamericano de 1787”. No ha de extrañar que, con igual ligereza, refiriéndose a los derechos sociales, tras recordar que, por primera vez, alguno de ellos, como el derecho al trabajo o a la instrucción, fueron enunciados en el texto de los jacobinos de 24 de junio de 1793, añadida que, con posterioridad, “tuvieron que esperar más de un siglo para que se consagraran nuevamente, aun cuando con mayor amplitud, en la Constitución alemana de Weimar de 1919”. Por supuesto, cualquier referencia a la Constitución de Querétaro, ni en el primer período de la evolución constitucional, que Biscaretti hace llegar hasta 1918, ni en el segundo, que inicia en ese año, brilla por su ausencia, lo que resulta un olvido (o desconocimiento) incomprensible en un comparatista que, con su obra, pretende mostrar su conocimiento del constitucionalismo universal. Cfr. al respecto, Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado* (Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las Constituciones modernas), México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. en español, 1975, pp. 291 y 293, respectivamente.

cionalismo liberal y el del constitucionalismo social. Y a ello habría que añadir una particularidad adicional, a la que en distintos momentos de esta obra ya nos hemos referido. A diferencia de las Constituciones de Weimar (1919), de Austria (1920) o de España (1931), por aludir a tres textos constitucionales relevantes en su momento y relativamente próximos en el tiempo al de Querétaro, excesivamente teóricas, por ser, como el propio Biscaretti apuntara¹⁴², más el fruto de elaboraciones doctrinales de gabinete, que el resultado de apreciaciones concretas, realizadas con apoyo en las exigencias sociales de los diversos Estados en que debían aplicarse posteriormente, hasta el punto de que se habló abiertamente de “Constituciones de profesores” (en implícita referencia al relevante rol desempeñado por Hugo Preuss, Hans Kelsen y Adolfo González Posada, en las Constituciones de Weimar, Austria y España, respectivamente), la Carta queretana, muy especialmente en su trascendental vertiente social, distó de ser el fruto de especulaciones doctrinales o profesoras, presentándose, muy al contrario, como el resultado de una realidad social claramente captada, vivida incluso, por gran parte de los constituyentes; su sensibilidad social no era tampoco algo que hubiera surgido en aquel preciso momento; bien al contrario, como ya hemos tenido ocasión de decir, sin remontarnos ya a Morelos, como hacen algunos autores, esa sensibilidad había estado bien presente en el Constituyente de 1856-1857, aunque finalmente no terminara de dar sus frutos.

En definitiva, el constitucionalismo social mexicano –y en ello creemos que guarda una cierta similitud con el primer constitucionalismo soviético– no será un constitucionalismo “de gabinete”, sino un constitucionalismo encaminado a dar respuesta a vivas, flagrantes, y sonrojantes (por lo injusto de las mismas) realidades sociales; de ahí que, como aduce García Ramírez¹⁴³, en muchos casos, las reivindicaciones de esas reformas tuvieran un carácter popular, muy ajeno a la técnica legislativa tradicional y, por supuesto, a las Cartas profesoras antes citadas.

b) El Mensaje al Congreso de don Venustiano Carranza

I. El 1º de diciembre de 1916, tal y como ya se ha señalado, el Primer Jefe abría formalmente el Congreso Constituyente, pronunciando su famoso Mensaje, que figura como Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución dado al Congreso, y en el que aparece no lo sustancial del pensamiento político del Constituyente de 1917, como ha escrito Rabasa¹⁴⁴, por cuanto los aspectos más significativos del mismo, los verdaderamente identitarios del constitucionalismo social, en modo alguno se hallaban presentes en el mucho más tradicional y acorde con el constitucionalismo decimonónico pensamiento de Carranza; en realidad, sería más riguroso sostener, que el Mensaje de don Venustiano refleja con bastante fidelidad su propio pensamiento político, modulado por las observaciones y consejos de sus asesores más cercanos, Macías, Palavicini y Rojas, muy en especial. Un pensamiento, el del político de Cuatro Ciénegas, del que se puede anticipar que era de la más pura estirpe liberal. Como escri-

¹⁴² Paolo BISCARETTI DI RUFFÌA, *Introducción al Derecho Constitucional Comparado*, op. cit., p. 300.

¹⁴³ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, op. cit., pp. 29-30.

¹⁴⁴ Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., p. 83.

be Noriega¹⁴⁵, basta con una simple inferencia lógica para concluir que el pensamiento del señor Carranza en relación con la finalidad del Gobierno y el requisito primordial de una Constitución política era de la más pura ascendencia liberal, encontrándose vinculado íntimamente con el sentido de la Constitución de 1857. En coherencia con todo ello, la mayor parte de las reformas sustentadas por Carranza tanto en su Mensaje como en el Proyecto constitucional que presentó al Congreso eran de carácter orgánico, antes que dogmático, refiriéndose a la estructura político-administrativa y judicial.

II. Consideramos de particular interés detenernos con cierto detalle en las reflexiones vertidas por don Venustiano en su Mensaje¹⁴⁶, particularmente en aquellas que más directamente afectan al objeto de nuestro estudio. Digamos de entrada, que el texto del Mensaje podría dividirse en dos partes bien diferenciadas. En la primera de ellas, la más breve como es lógico, se ponen de manifiesto algunos de los manifiestos incumplimientos de la Carta de 1857, al igual que ciertas distorsiones propiciadas por su articulado. En la segunda parte, se hace un recorrido por algunas de las principales reformas que el Proyecto introduce en el texto de 1857. Nos centramos a continuación en cada una de esas dos partes.

A) Ya desde el mismo inicio de su Mensaje, el antiguo Gobernador de Coahuila deja claro que lo que el Proyecto pretende es una reforma de la Carta de 1857. “Vengo a poner en vuestras manos (...) –se dice– el Proyecto de Constitución reformada, Proyecto en el que están contenidas todas las reformas políticas que la experiencia de varios años, y una observación atenta y detenida, me han sugerido como indispensables para cimentar, sobre las bases sólidas, las instituciones...”. Queda claro pues, que en este primer momento no se pretende que el Congreso apruebe una nueva Constitución, sino que se limite a reformar la existente. Ello ha sido interpretado por algún autor¹⁴⁷ en el sentido de que el pensamiento del Primer Jefe coincidía con el de la Constitución de 1857 en cuanto a las metas generales, pero trataba de que los medios para alcanzarlas fueran más eficaces.

Carranza eleva poco después un canto de alabanza a la Constitución de 1857, a la que califica como “un legado precioso”, algo perfectamente coherente con el carácter mítico que la misma había llegado a adquirir, al considerar que tal Constitución “entró en el alma popular con la guerra de Reforma”, “y que fue la bandera que el pueblo llevó a los campos de batalla en la guerra contra la intervención”, todo lo cual explica que a su sombra se haya consolidado la nacionalidad mexicana. Pero dicho esto, el Primer Jefe se centra en la enumeración de los aspectos negativos que ha producido o propiciado la citada Carta. El punto de partida, e incluso podría considerarse el vicio del que dimanaban todos los demás, es el de que esa Constitución se limitó a enunciar

¹⁴⁵ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, op. cit., p. 58.

¹⁴⁶ El texto del Mensaje puede verse en Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., pp. 745-764. También, en Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., pp. 195-216.

¹⁴⁷ Lucio CABRERA, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, op. cit., p. 58.

unos principios generales que no se llevaron a la práctica ni se acomodaron a las necesidades del pueblo mexicano:

“(L)os legisladores de 1857 –esgrime don Venustiano– se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolos a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción; de manera que nuestro Código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva”.

a) El paradigma de esa abstracción, aunque no se mencione así, lo encuentra Carranza, sin el menor atisbo de duda, en los derechos individuales, que por lo mismo le dan pie para su primera objeción crítica concreta, en la que ya entra en juego el juicio de amparo:

“Los derechos individuales, que la Constitución de 1857 declara que son la base de las instituciones sociales, –argumenta el Jefe del Ejecutivo– han sido conculcados de una manera casi constante por los diversos gobiernos que desde la promulgación de aquélla se han sucedido en la República; las leyes orgánicas del juicio de amparo ideado para protegerlos, lejos de llegar a un resultado pronto y seguro, no hicieron otra cosa que embrollar la marcha de la justicia, haciéndose casi imposible la acción de los tribunales, no sólo de los federales, que siempre se vieron ahogados por el sinnúmero de expedientes, sino también de los comunes, cuya marcha quedó obstruida por virtud de los autos de suspensión que sin tasa ni medida se dictaban”.

Esta crítica no deja de ser por entero cuestionable. Primero, y ante todo, porque el hecho de que el art. 1º de la Carta liberal elevara los derechos del hombre a la categoría de base y objeto de las instituciones sociales, una fórmula loable desde todos los puntos de vista, nada tiene que ver con la sistemática violación de los derechos, que es la resultante de la actuación de unas autoridades despóticas a las que lo que menos importa es someterse al ordenamiento jurídico; no es un problema de la Constitución, sino de la falta de cultura cívica, y ya no digamos que jurídica, existente en México en el siglo XIX. A diferencia de la anterior, la censura que se formula a la legislación de amparo es perfectamente razonable, pero es una crítica que tiene por objeto preferente más la legislación secundaria, como se la denomina en México, que la Constitución.

Carranza continúa de seguido con su referencia al juicio de amparo, y a tal efecto añade:

“Pero hay más todavía. El recurso de amparo, establecido con un alto fin social, pronto se desnaturalizó, hasta quedar, primero, convertido en arma política; y después, en medio apropiado para acabar con la soberanía de los Estados; pues de hecho quedaron sujetos de la revisión de la Suprema Corte hasta los actos más insignificantes de las autoridades de aquéllos; y como ese alto tribunal, por la forma en que se designaban sus miembros, estaba completamente a disposición del jefe del Poder Ejecutivo, se llegó a palpar que la declaración de

los derechos del hombre al frente de la Constitución federal de 1857, no había tenido la importancia práctica que de ella se esperaba”.

La crítica del político de Cuatro Ciénegas, aunque no carente de razón, es harto dura, y desde luego no penetra en lo más profundo del problema. El amparo se politizó y terminó convirtiéndose en un arma política que se instrumentalizó para liquidar la soberanía de los Estados. Ahora bien, ¿fueron las previsiones constitucionales de 1857 las causantes de tan flagrante desnaturalización del amparo? Sin dejar de ser ciertas las precedentes consideraciones, como es bastante patente, la prostitución que el juicio de amparo sufrió de resultas de su empleo espurio en modo alguno era atribuible a las previsiones constitucionales sobre el mismo, o si así se prefiere, sólo lo era en una pequeña medida; en todo caso, habría que atribuir las a la interpretación que de ellas hicieron los jueces y, en particular, la Suprema Corte, y a los no muy afortunados desarrollos legislativos de la materia.

En virtud de las reflexiones precedentes, el Primer Jefe concluirá, que la primera de las bases sobre las que descansaba toda la estructura de las instituciones sociales, había sido ineficaz para dar solidez a las mismas y adaptarlas a su objeto, que no era otro que relacionar en forma práctica y expedita al individuo con el Estado y a éste con aquél, señalando los respectivos límites dentro de los que debe desarrollarse su actividad.

b) Expuesta la desnaturalización del principio relativo a los derechos, Carranza esgrime que lo mismo exactamente ha sucedido con los otros principios fundamentales que informan la Carta de 1857, “que no han pasado, hasta ahora, de ser una bella esperanza, cuya realización se ha burlado de una manera constante”. Carranza va refiriéndose sucesivamente a esos otros principios también burlados: la soberanía nacional, la división de poderes y el federalismo.

Cree nuestro hombre que la soberanía nacional, que reside en el pueblo, no ha significado en México una realidad, sino en poquísimas ocasiones, pues si no siempre, sí de una manera rara vez interrumpida, el poder público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública. Tampoco se ha cumplido lo relativo a la división del ejercicio del poder público, pues tal división sólo ha estado, por regla general, escrita en la ley, en abierta oposición con la realidad, en la que, de hecho, todos los poderes se han ejercido por una sola persona. El político coahuilense considera igualmente que, hasta el momento, ha sido una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que los mismos deben ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, por cuanto la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad. Incluso la promesa de la Carta de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, la considera Carranza vana, pues a la sombra de este principio, asimismo fundamental en el sistema de gobierno federal, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquéllos.

El diagnóstico del político de Coahuila nos parece inapelable, pero, como con anterioridad señalamos, ¿hasta qué grado hay que atribuir la responsabilidad del fracaso constitucional que nos describe a los propios preceptos constitucionales, y hasta cuál otro a la impresentabilidad de una clase política –en la que, por supuesto, hay muchas y relevantes excepciones– irrespetuosa con la legalidad, de tendencias autocráticas y con un alto nivel de incultura cívica?

B) Llegado a este punto, Carranza pasa a ocuparse de las reformas que propone en el Proyecto de Constitución que presenta a la Asamblea Constituyente, que considera hijas de una convicción sincera, frutos de su personal experiencia y expresión de su hondo y vehemente deseo de que “el pueblo mexicano alcance el goce de todas las libertades, la ilustración y progreso que le den lustre y respeto en el extranjero”.

Entiende con toda razón el político de Coahuila, que el primer requisito que debe llenar la Constitución Política, tiene que ser el de otorgar a la libertad humana, con cuanta precisión y claridad sea dable, una protección en todas las manifestaciones que de ella derivan de manera necesaria, en cuanto constitutivas de la personalidad del hombre. Por lo mismo, dirá más adelante:

“... lo primero que debe hacer la Constitución política de un pueblo es garantizar, de la manera más amplia y completa posible, la libertad humana, para evitar que el Gobierno, a pretexto del orden o de la paz, motivos que siempre alegan los tiranos para justificar sus atentados, tenga alguna vez de limitar el derecho y no respetar su uso íntegro, atribuyéndose la facultad exclusiva de dirigir la iniciativa individual y la actividad social, esclavizando al hombre y a la sociedad bajo su voluntad omnipotente”.

Y aunque el Primer Jefe vuelva a recordar la cláusula del art. 1º de la Constitución de 1857, viene a considerar que de poco valió la misma al no otorgar a los derechos del hombre las garantías debidas, algo que tampoco hicieron las leyes secundarias. Así las cosas, sin temor a incurrir en exageración, Carranza cree que se puede sostener, “que a pesar de la Constitución mencionada, la libertad individual quedó por completo a merced de los gobernantes”.

a) El político de Cuatro Ciénegas, con plena razón, estima que en un pueblo como el de México no basta con la simple declaración de derechos:

“La simple declaración de derechos, bastante en un pueblo de cultura elevada, en que la sola proclamación de un principio fundamental de orden social y político es suficiente para imponer respeto, resulta un valladar ilusorio donde, por una larga tradición y por usos y costumbres inveterados, la autoridad ha estado investida de facultades omnímodas, donde se ha atribuido poderes para todo y donde el pueblo no tiene otra cosa que hacer más que callar y obedecer”.

A corregir ese mal se enderezan las diversas reformas que se proponen en el Proyecto en relación a la sección 1ª del Título I de la Carta del 57, esto es, en relación

a los derechos del hombre. A partir de aquí, el Primer Jefe se centra en el art. 14, esto es, en el precepto habilitante del amparo-casación. Desde el primer momento, parece preocupado acerca de si los juicios civiles podrían dar lugar al amparo o éste debería limitarse a los juicios penales, controversia que, como ya hemos expuesto en el capítulo precedente, fue abordada de modos muy diversos en el siglo anterior tanto por la Suprema Corte como por la doctrina. Carranza compendia en pocas palabras lo antaño sucedido:

“El artículo 14 de la Constitución de 1857, que en concepto de los constituyentes, según el texto de aquél y el tenor de las discusiones a que dio lugar, no se refirió más que a los juicios del orden penal, después de muchas vacilaciones y de resoluciones encontradas de la Suprema Corte, vino definitivamente a extenderse a los juicios civiles, lo que dio por resultado (...), que la autoridad judicial de la Federación se convirtiese en revisora de todos los actos de las autoridades judiciales de los Estados; que el poder central, por la sugestión en que tuvo siempre a la Corte, pudiese ingerirse en la acción de los tribunales comunes, ya con motivo de un interés político, ya para favorecer los intereses de algún amigo o protegido, y que debido al abuso del amparo, se recargasen las labores de la autoridad judicial federal y se entorpeciese la marcha de los juicios del orden común”.

Expuesta tan veraz y crudamente la situación, Carranza pasa de inmediato a dar una mínima explicación acerca de la razón de ser de tan desmesurada extensión del amparo concebido como control de legalidad, esto es, del amparo de tipo casacional:

“Sin embargo de esto, –aduce a continuación– hay que reconocer que en el fondo de la tendencia a dar al art. 14 una extensión indebida, estaba la necesidad ingente de reducir a la autoridad judicial de los Estados a sus justos límites, pues bien pronto se palpó que, convertidos los jueces en instrumentos ciegos de los gobernadores, que descaradamente se inmiscuían en asuntos que estaban por completo fuera de su (del) alcance de sus atribuciones, se hacía preciso tener un recurso, acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos”.

Quiere ello decir que, para el político de Coahuila, la desmesura que se había dado al amparo-casación y su subsiguiente desnaturalización, respondían a una causa puramente política: hacer frente a través del mismo a las arbitrariedades de los jueces estatales, meras marionetas movidas por los Gobernadores. Las deficiencias técnicas en la regulación de la institución parecían no contar en lo más mínimo. Similar es la apreciación de Baker, quien refiriéndose a la Exposición de Motivos del Proyecto, esto es, al Mensaje de Carranza, escribe: “The inadequacies of the suit were attributed more to political factors, which tend to subordinate the judiciary to the executive, than to any intrinsic deficiency in the institution itself”¹⁴⁸.

Por otro lado, el Primer Jefe considera que la reforma constitucional hecha en el art. 102 de la Carta federal, el 12 de diciembre de 1908, a la que en su momento nos referimos, corrobora su anterior apreciación, si bien matiza que la misma “estuvo muy lejos de alcanzar el objeto que se proponía, toda vez que no hizo otra cosa que

¹⁴⁸ Richard D. BAKER, *Judicial Review in Mexico*, op. cit., p. 48.

complicar más el mecanismo del juicio de amparo, ya de por sí intrincado y lento”. Ya con anterioridad tuvimos ocasión de referirnos al Decreto expedido por Carranza en la ciudad de Veracruz el 28 de septiembre de 1915, en el que, arrogándose una facultad de reforma constitucional que en absoluto le correspondía, dejó sin vigencia la modificación que del art. 102 de la Carta de 1857 se había llevado a cabo el 12 de noviembre de 1908, así como a las desaforadas críticas que en la Exposición de Motivos del mismo se vertieron en contra de esa reforma, que a nuestro juicio, como ya tuvimos oportunidad de exponer en el capítulo anterior, iba dirigida en la dirección correcta. Al margen de esa crítica, en su Mensaje, don Venustiano iba a estimar que la Suprema Corte había procurado abrir tantas brechas a la expresada reforma, que en poco tiempo la dejó enteramente inútil.

En definitiva, lo que quedaba claro después de las reflexiones vertidas por el Primer Jefe era que su opción en pro de la subsistencia del amparo judicial no tenía otra razón de ser que la inmadurez política de los Estados, inmadurez que, entre otras cosas, se caracterizaba por la falta de independencia de los jueces estatales frente a los gobernadores. Y frente a tal estado de cosas, como escribe Gudiño Pelayo¹⁴⁹, se había depositado la confianza pública en los jueces federales y se heredaba a los gobiernos estatales y a los jueces del fuero común el compromiso de ganarla con base en su desarrollo y desempeño. Podría decirse, en definitiva, que lo que se imponía por encima de cualquier consideración técnico-jurídica era el amparo-realidad, como algún autor le ha llamado¹⁵⁰, basado en la absoluta falta de confianza de la ciudadanía en los jueces comunes, dada su mediatización política, y en la plena confianza mostrada ante los jueces federales en su rol de garantes de sus derechos. Bien es verdad que, con tal opción, como bien dice Gudiño Pelayo, se inhibió el desarrollo institucional de los Estados en lo que se refiere a la administración de justicia, más aún cuando la Constitución no adoptó medida alguna para terminar, a corto o largo plazo, con esa dependencia.

Dicho por nuestra parte en otros términos, los jueces estatales iban a considerarse en minoría de edad para cumplir con justicia y eficacia sus funciones, y siendo así habríamos de preguntarnos, ¿qué razón de ser se tenía para mantener la existencia de una justicia indigna de tal nombre, al ser administrada por unos jueces supinamente incompetentes, políticamente corruptos, en cuanto carentes de toda independencia frente al poder político, y, de resultas de todo ello, por entero arbitrarios en el ejercicio de sus funciones, al preocuparles más dar satisfacción a los caprichos y las corruptelas de los gobernadores y demás caciques políticos estatales que a dictar verdadera justicia? Mejor hubiera sido considerar la justicia una función por entero federal, antes que,

¹⁴⁹ José de Jesús GUDIÑO PELAYO, “La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C. / Editorial Porrúa, 2001, pp. 239 y ss.; en concreto, pp. 248-249.

¹⁵⁰ Es el caso de Carrillo Flores, quien llega incluso a dar una definición de ese “amparo-realidad”: “Toda persona física o moral, tanto de Derecho privado como de Derecho público, puede en México reclamar ante la justicia federal cualquier disposición de autoridad que, con quebrantamiento de una norma de Derecho objetivo (sin que importe la jerarquía u origen de la norma violada), le cause un agravio directo, no susceptible de reparación por recurso o medio de defensa ordinario”. Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 242.

por mantener una ficción, ningunear al poder judicial estatal, un poder tan indigno de tal nombre. Y además, prescindir de tal poder no creemos que hubiera supuesto una quiebra brutal de la proclamada, a bombo y platillo, soberanía de los Estados, que en el federalismo mexicano (no digamos en el de aquella época) tiene mucho más de principio teórico que de realidad viva. Pensemos, por si cupiese alguna duda de ello, en el principio de la desaparición de poderes, por poner tan sólo un ejemplo entre otros varios que se podrían traer a colación, para valorar la calidad real del federalismo en México. Pero lo que es peor aún es que hoy, en nuestra época, las condiciones políticas de los Estados, afortunadamente, distan de ser las de hace un siglo; más aún, creemos que han cambiado para bien de modo hartamente significativo. Y sin embargo, los jueces estatales siguen siendo tratados como menores de edad, y se sigue sin confiar en ellos como garantes de los derechos, e incluso, de resultas de una absurda interpretación de la Suprema Corte, a nuestro modo de ver, flagrantemente contraria a la Constitución, se les impide cumplir con el clarísimo mandato del art. 133 de la Constitución Federal, aunque este no es el momento adecuado de ocuparnos de este punto, que abordaremos con cierto detalle en el segundo volumen de esta obra. ¿O no es así? Para demostrar que efectivamente se ha cambiado de visión, bastaría con modificar el rol de los jueces estatales en el régimen jurídico del amparo o, por lo menos, otorgarles un cierto rol en la defensa de los derechos; no decimos en qué sentido, pues responder tan sólo a tal cuestión quizá exigiera de una monografía, y en todo caso escapa al objeto de este libro. Por supuesto, no creemos haber expuesto una tesis ni mucho menos novedosa. Hace una quincena de años el ministro de la Suprema Corte Gudiño Pelayo escribía:

“Me pregunto, ¿será correcto sostener en la actualidad el mismo esquema diseñado en 1917 cuando es evidente que son distintas las circunstancias y las condiciones imperantes? (...).

¿Será cierto que un sistema eficiente de administración de justicia exige que el Poder Judicial de la Federación intervenga en toda controversia cuando una de las partes lo requiera?

En mi opinión, esta creencia permite explicar, aunque de modo provisional y sólo como hipótesis, que en el sistema jurídico mexicano no haya sido posible desarrollar instituciones como el reclamo, el *habeas corpus* o la casación, para citar sólo unos ejemplos. Estas instancias ya fueron, literalmente, devoradas por el amparo”¹⁵¹.

Retornando al hilo central de la cuestión, no podemos decir sino que la lógica del discurso pareciera conducir a un cambio drástico de dirección en el juicio de amparo, particularmente, en lo que hace al amparo entendido como control de legalidad. Pero no será así, pues la fuerza de los hechos terminará imponiéndose:

“El pueblo mexicano –argumenta el Jefe del Ejecutivo– está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedi-

¹⁵¹ José de Jesús GUDIÑO PELAYO, “La jurisdicción de amparo y la independencia del juez local”, *op. cit.*, p. 249.

miento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación”.

Tras sus justificadas apreciaciones críticas, Carranza recula. La realidad social, pero también la conveniencia política (¿hasta dónde influyó una y otra?), le conducen a proponer algo que tiene todos los visos de presentarse como un mero parche en la grave problemática del juicio de amparo entendido como control de legalidad. La doctrina se ha dividido a la hora de valorar la argumentación del Primer Jefe.

No faltan autores que discrepan de la argumentación en base a la cual el Primer Jefe sustentó la conveniencia de mantener el amparo-casación. Así, para Palacios, en la parte expositiva del Proyecto, don Venustiano execró a la justicia común y a los Gobernadores de los Estados que la minimizaban y prostituían, y justificó de tan salobre manera la conservación del amparo al modo auspiciado por la Suprema Corte posterior a Vallarta, dándole cabida abiertamente en el texto del Proyecto por violación de garantías individuales¹⁵². En una posición bien diferente, Noriega esgrime¹⁵³ que, con un profundo sentido realista, el Primer Jefe reconoció que la interpretación “torcida” del art. 14 había servido para evitar la decisiva y nefasta influencia de las autoridades locales –en la gran mayoría de los casos los caciques regionales– en la administración de justicia, y, justamente por ello, afirmó terminantemente que no podía privarse al pueblo de algo que era considerado como una verdadera conquista y, más aún, como una liberación y una última esperanza.

Por su parte, según Cabrera¹⁵⁴, en el Mensaje hay una aparente contradicción, por cuanto, por un lado, se critica que la justicia federal y el amparo hayan acabado con la soberanía de los Estados, pero por otro, se acepta que sería una injusticia y un acto impolítico suprimir el amparo de legalidad; sin embargo, poco después, la contradicción es considerada por el citado autor tan sólo aparente por ser esta modalidad del amparo una exigencia inevitable, un mal necesario, por ser el resultado de la costumbre del pueblo, de las arbitrariedades de los jueces comunes y de la realidad social y política. Siendo ello así, nosotros nos preguntaríamos: ¿No había otras fórmulas de solución del problema? Evidentemente creemos que sí, pero no es el momento de ocuparnos de ellas.

La crítica, lógicamente, no se ha circunscrito a la argumentación expuesta por Carranza para mantener el amparo como casación, sino hacia su propia recepción constitucional. Una vez más, Palacios, con cierta dureza, escribe al respecto: “El Constituyente de 1917, con la Exposición de don Venustiano, habló en paradoja y legalizó la jurisprudencia de la Corte porfirista que dio entrada al amparo casación (hoy llamado de legalidad), transmutando a la Corte en supremo órgano revisor de todos los actos de las autoridades judiciales del país”¹⁵⁵, y más adelante, creemos de igual forma que, revestido de la razón teórica, por así decirlo, añade Palacios: “Cuando

¹⁵² J. Ramón PALACIOS, “La exacta inexactitud”, en la obra recopilatoria de artículos del propio autor, *Estudios Jurídicos*, Monterrey (Nuevo León), Universidad de Nuevo León, 1969, pp. 159 y ss.; en concreto, p. 187.

¹⁵³ Alfonso NORIEGA, *Lecciones de Amparo*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 3ª ed., 1991, p. 114.

¹⁵⁴ Lucio CABRERA, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, op. cit., pp. 59 y 61.

¹⁵⁵ J. Ramón PALACIOS, “El Proyecto de reformas a las reformas de la Ley de Amparo”, en la obra recopilatoria de artículos del propio autor, *Estudios Jurídicos*, op. cit., pp. 269 y ss.; en concreto, p. 271.

el conflicto no es de constitucionalidad, los tribunales de la Federación nada tienen que hacer a través del juicio de amparo. Inmiscuirse en estos negocios es saquear con tesón y sin ideales federalistas la soberanía de las Entidades”¹⁵⁶.

b) Carranza se detiene a continuación en algunas otras reformas del régimen de los derechos, que a los efectos de nuestro trabajo presentan un mucho menor interés, por lo que las contemplaremos tan sólo de modo superficial. Aborda sucesivamente las garantías que todo acusado debe tener en un juicio criminal, que, a su juicio, se han visto desnaturalizadas por haberse seguido prácticas inquisitoriales, reconociendo que la legislación procesal penal mexicana ha quedado completamente atrasada; a remediar esos males se orientan las reformas que se proponen en el Proyecto. Dirige su mirada crítica a continuación hacia el art. 21 del anterior texto constitucional, que al dar a la autoridad administrativa no sólo la facultad de imponer multas correctivas, sino asimismo la de imponer hasta un mes de reclusión, abrió una anchísima puerta al abuso, “pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente y a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo”. Frente a ello, entre otras reformas, el Proyecto confirma la facultad exclusiva de los jueces de imponer penas.

Se centra de inmediato el Primer Jefe en la necesidad de pasar al Ministerio Público la facultad que hasta ese momento venían cumpliendo los jueces, que, al igual que en la época colonial, seguían siendo los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, “a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar”, lo que, con plena razón, considera que desnaturaliza las funciones de la judicatura. De ahí que entienda, que debe dejarse exclusivamente a cargo del Ministerio Público la persecución de los delitos, la búsqueda de los elementos de convicción y la aprehensión de los delincuentes, lo que contribuirá a restituir a los jueces toda la dignidad y respetabilidad de la magistratura.

Refiriéndose al art. 27 de la Carta de 1857, que faculta para ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública, Carranza, con una visión por entero insostenible, en atención a que el problema del reparto de la tierra había sido el principal tema desencadenante de la Revolución, expresa que, a juicio de su Gobierno, tal facultad es suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las necesidades públicas lo exijan. De esta forma, la única reforma que se propone del citado artículo, es que la declaración de utilidad pública se haga por la autoridad administrativa correspondiente, quedando tan sólo a la autoridad judicial la facultad de intervenir para fijar el justo valor de la cosa de cuya expropiación se trata. Con tal modificación, con el mantenimiento por el precepto de la prohibición establecida por las Leyes de Reforma sobre la capacidad de las corporaciones civiles y eclesiásticas para adquirir bienes raíces y con el establecimiento adicional de la incapacidad de las sociedades anónimas, civiles y comerciales, para poseer y administrar bienes raíces, exceptuando de esa incapacidad a las instituciones

¹⁵⁶ J. Ramón PALACIOS, en *Ibidem*, p. 291.

de beneficencia pública y privada (en el bien entendido de que las últimas no pueden estar a cargo de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos), únicamente por lo que hace a los bienes raíces estrictamente indispensables y que se destinen de una manera inmediata y directa al objeto de dichas instituciones, Carranza considerará satisfechas las exigencias revolucionarias. La insensibilidad social de don Venustiano se ponía aquí de manifiesto nos atreveríamos a decir que de un modo clamoroso, más aún a la vista del hecho de que durante la Revolución ya habían aparecido, incluso en su propio campo, buen número de normas de naturaleza social. Alguna doctrina ha intentado neutralizar esta crítica, muy generalizada por lo demás, aduciendo, como hace Rabasa¹⁵⁷, que Carranza y sus consejeros estimaron que, desde una perspectiva técnica, esas materias, en todo su detalle, debieran emanar, como leyes secundarias, de la Constitución.

En lo que atañe a los derechos de los trabajadores, el político de Cuatro Ciénegas mostraba algo más de sensibilidad que la que su Proyecto revelaba respecto a la reforma agraria, bien que sin aproximarse ni de lejos a lo que habría de ser el texto del definitivo art. 123. Con todo, lo laboral fue incluido en el Proyecto carrancista (art. 5º) como una de las garantías individuales, si bien la fracción X del art. 73 del Proyecto otorgaba al Congreso la facultad de legislar en toda la República, entre otras materias, sobre el trabajo.

No deja de ser peculiar la concepción que del derecho de sufragio sustenta don Venustiano, que no es otra que la de un sufragio capacitario. Sus palabras no dejan resquicio a la duda:

“... siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social que comprendan el interés y el valor de esa altísima función. Esto autorizaría a concluir, que el derecho electoral sólo debe otorgarse a aquellos individuos que tengan plena conciencia de la alta finalidad a que aquél tiende; lo que excluiría, por lo tanto, a quienes por su ignorancia, su descuido o indiferencia sean incapaces de desempeñar debidamente esa función, cooperando de una manera espontánea y eficaz al Gobierno del pueblo y por el pueblo”.

A partir de tan retrógrada concepción, expresada en pleno siglo XX, don Venustiano, por razones de pura conveniencia política, da un giro de timón cuando admite, “que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio”, por lo que manifiesta que su Gobierno se limita a exigir para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, que no es sino la de que “todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad”. Carranza revela su enorme sinceridad; de no ser así, hubiera obviado algunas de sus reflexiones, pero también manifiesta una visión política mucho más propia del siglo finiquitado que del que acababa como quien dice de iniciarse.

¹⁵⁷ Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., p. 84.

c) Se centra por último el Primer Jefe en las reformas introducidas en la organización de los poderes públicos. No deja de llamar la atención su idea de que “la división de las ramas del poder público obedece (...) a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere”. Una posible explicación quizá pueda encontrarse en el hecho incuestionable de que la Carta de 1857 confirió un amplísimo elenco de funciones al Legislativo. Rabasa dedicó un capítulo de una de sus más clásicas obras, a la supremacía del Poder Legislativo¹⁵⁸. Y la gran paradoja es que Porfirio Díaz, como antes Benito Juárez, soslayaron tal primacía del órgano legislativo gobernando en contra, o al margen, de la Constitución. Sea como fuere, las prevenciones de Carranza se dirigen de modo primario no hacia el Ejecutivo, como a nuestro juicio hubiera sido lo lógico tras el precedente del “porfirismo”, sino al Legislativo:

“El Poder Legislativo, –argumenta Carranza– que por (la) naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros dos, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos”.

Encaminadas a lograr esa finalidad, de limitar el poder del Legislativo, se proponen varias reformas, de las que la principal es “quitar a las Cámaras el poder de juzgar al Presidente de la República y a los demás altos funcionarios de la Federación, facultad que fue, sin duda, la que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles a quienes manejaban como autómatas”.

“El Poder Legislativo –a juicio de Carranza– tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e (o) improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un Magistrado de Circuito, o a un Juez de Distrito, o a una Comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer”.

Entiende Carranza poco después, que los constituyentes de 1857 concibieron bien el Poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley, pero matiza que no completaron su pensamiento, porque restaron a dicho poder prestigio, haciendo mediata la elección del Presidente, “y así, su elección fue no la obra de la voluntad del pueblo, sino del producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales”. Para el Primer Jefe, la elección directa del Presidente y la no reelección fueron las conquistas obtenidas por

¹⁵⁸ Emilio RABASA, *La Constitución y la Dictadura* (Estudio sobre la organización política de México), México, D. F., Editorial Porrúa, 3ª ed., 1956, pp. 138-151.

la Revolución de 1910, y dieron fuerza al Gobierno de la nación. Y las reformas que al efecto propone cree que coronarán la obra.

Más adelante, Carranza desecha sin paliativos el sistema de gobierno parlamentario, aunque el mismo se haya impuesto en ciertos países europeos, recordando que el parlamentarismo no ha dado el mejor resultado en los pocos países latinoamericanos en que ha sido adoptado.

En fin, don Venustiano finaliza su discurso descalificando la figura del Vicepresidente de la República. Su crítica de la misma es rotunda, como revelan las siguientes reflexiones, en alguna de las cuales es seguro que tuviera en mente la figura de José María Iglesias:

“La Vicepresidencia en México ha dado el espectáculo de un funcionario, el Presidente de la República, al que se trata de lanzar de su puesto por inútil o por violador de la ley; y de otro funcionario que trata de operar ese lanzamiento para sustituirlo en el puesto, quedando después en él, sin enemigo al frente.

En los últimos períodos del Gobierno del general Díaz, el Vicepresidente de la República sólo fue considerado como el medio inventado por el cientificismo para poder conservar, llegado el caso de que aquél faltase, el poder en favor de todo el grupo, que lo tenía ya monopolizado”.

El Primer Jefe rechazará asimismo el sistema de suplir las faltas del Presidente por medio de los Secretarios de Estado, llamándolos conforme al número que les da la ley que los establece, al entender que con él se dejaba sencillamente a la voluntad absoluta del Presidente de la República la designación de su sucesor.

c) El Proyecto de Constitución

La primera cuestión que surge al abordar el Proyecto de Constitución es la de a quién correspondió su redacción. Con carácter previo, conviene sin embargo recordar, que alguna doctrina¹⁵⁹ ha considerado que los autores del Proyecto pudieron tomar como fuente de inspiración una especie de Anteproyecto de Constitución que había sido elaborado por la Secretaría de Justicia en el mismo año 1916. Retornando ya a la autoría del Proyecto carrancista, ya hemos aludido con anterioridad, y en otros diversos momentos, a cómo Macías, Rojas y Palavicini fueron quienes asesoraron al Primer Jefe en lo que se refiere a su Mensaje al Constituyente. Sin embargo, en lo que hace ya al texto constitucional, la doctrina ha atribuido tal tarea primariamente a Macías y Rojas. Noriega es rotundo al respecto cuando escribe: “Me parece fuera de toda duda que la redacción del Proyecto se debe a los señores licenciados José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas”¹⁶⁰. El autor dice disponer de datos indiscutibles para sustentar su afirmación, como lo son las referencias que en ese sentido hace Pastor Rouaix y las alusiones que durante los debates en el Constituyente se hicieron respecto de la

¹⁵⁹ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 605.

¹⁶⁰ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, op. cit., pp. 41-42.

intervención de dichas personas en la redacción del Proyecto presentado por el Primer Jefe.

Adicionalmente, Noriega precisa que sobre Macías y Rojas, al igual que sobre otros hombres de 1917, tuvo una influencia decisiva la obra de Rabasa. Aunque uno y otro eran buenos abogados, carecían de una gran preparación académica, por lo que al estudiar los problemas de la organización del Estado mexicano a instancias de Carranza, además de sus conocimientos directos de la realidad nacional, no debieron tener a mano sino las obras por aquel entonces ya muy conocidas de Emilio Rabasa. En el Constituyente, Rabasa fue tildado de reaccionario, pero como regla general, desde una óptica jurídico-constitucional, los más competentes diputados queretanos se hallaban a años luz de la talla intelectual del gran maestro chiapaneco; no ha de extrañar por lo mismo que su influjo sobre la Asamblea Constituyente fuera más que notable. Como escribiera Serra Rojas¹⁶¹, su influencia se tradujo en la adopción de su ideario y de las reformas que propuso en sus obras.

Tras el discurso de don Venustiano, sería el diputado por Guanajuato Fernando Lizardi, lógicamente ubicado en las filas carrancistas, quien procediera a leer el texto del Proyecto de Constitución.

a) Su caracterización general y sus principales innovaciones respecto de la Carta Federal de 1857

I. La doctrina mexicana, por lo general, ha juzgado críticamente el Proyecto de Carranza, tildándolo con plena razón de escasamente innovador. Así, Moreno¹⁶² se hizo eco de que buen número de comentaristas advirtió que el Proyecto del Primer Jefe carecía de las innovaciones y reformas del tipo que posteriormente dieron prestigio a la Carta de Querétaro, siguiendo dicho Proyecto en líneas generales a la Constitución de 1857. En similar dirección, Sayeg Helú, tras reconocer que don Venustiano se hallaba animado de la mejor buena voluntad para consolidar las reformas sociales, y por lograrlo pugnaba en su Mensaje y en su Proyecto, la verdad es, sin embargo, que tanto el uno como el otro resultaron un tanto precarios y deficientes¹⁶³. El Proyecto constitucional no respondía cabalmente a los reclamos de la Revolución; en términos generales, presentaba la misma estructura y hasta, muy frecuentemente, idéntico contenido al de los preceptos de la Carta de 1857.

Quizá el dato que más puede sorprender sea el de que, no obstante la inicial decepción de los constituyentes con el texto presentado por el Primer Jefe, al final, excepción hecha como es obvio de los preceptos que simbolizarían el constitucionalismo social (particularmente, los artículos 3º, 5º, 24, 27, 28, 123 y 130), que nada tuvieron que ver con lo inicialmente dispuesto en esas materias por el Proyecto, las modificaciones introducidas por los constituyentes no fueron tantas. Rabasa llega a valorarlas como pequeñas¹⁶⁴, mencionándolas a título ejemplificativo; según su cómputo, dejando

¹⁶¹ Andrés SERRA ROJAS, "Prólogo", en Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, op. cit., pp. XI y ss.; en concreto, p. XL.

¹⁶² Daniel MORENO, *Raíces ideológicas de la Constitución de 1917*, op. cit., p. 64.

¹⁶³ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 605.

¹⁶⁴ Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente...*, op. cit., pp. 95-96.

de lado los cambios numéricos y atendiendo por lo mismo a las modificaciones de contenido, fueron poco más de una quincena los preceptos modificados.

Sin ánimo de llevar a cabo un estudio detenido, ni mucho menos exhaustivo, del Proyecto, algo que creemos no tendría mucho sentido en atención al objeto de este libro, y dejando de lado su regulación del juicio de amparo, de la que nos ocuparemos de modo específico en el epígrafe subsiguiente, vamos a hacer un breve repaso de algunas de las innovaciones, respecto de la Constitución de 1857, que acogía este Proyecto de Constitución, separando sistemáticamente la parte dogmática de la propiamente orgánica.

II. Hemos de comenzar lógicamente esta revisión haciéndonos eco del cambio terminológico, no muy afortunado a nuestro juicio, entre otra razones por su carácter equívoco, de la Sección I del Título I. Mientras la Carta de 1857 hablaba de los “derechos del hombre”, el Proyecto iba a acuñar, por decirlo de modo impropio, pues la denominación distaba de ser novedosa, tal y como ya hemos señalado en un capítulo anterior, la expresión “garantías individuales”; dentro de esta Sección se engloban, como sesenta años atrás, los 29 primeros artículos del texto. El rótulo tendría éxito y pasaría a integrar el texto definitivo de la Constitución. El cambio de expresión no obsta para que, como entre otros autores dice Noriega¹⁶⁵, dejemos de pensar que, en su esencia, estas garantías tienen el carácter de derechos del hombre.

¿Cuál fue la razón del cambio terminológico? Sin duda, la influencia del pensamiento de Rabasa. Éste se había mostrado muy crítico con la dicción del art. 1º de la Carta de 1857. En su célebre obra *La Constitución y la Dictadura*, cuya 1ª edición apareció en México en 1912, tras recordar que la Carta de 1857 tomó su celebrado art. 1º de los Proyectos de Constitución de la mayoría y de la minoría de la Comisión, presentados en agosto de 1842, que enunciaban los derechos especialmente garantizados, censuraba la, a su juicio, desacertada modificación que se tradujo en hacer en nombre del pueblo una declaración teórica, que en aquellos Proyectos era un reconocimiento en nombre de la Constitución, y en confundir los derechos abstractos con las garantías expresas, que en los textos de 1842 aparecían claramente deslindados. Para Rabasa, el artículo era inaceptable en una Constitución, porque no hay para qué poner en una ley la teoría de que nace, que nunca puede ser preceptiva¹⁶⁶.

Como señalara Noriega¹⁶⁷, Rabasa, de una manera ostensible, menospreció el valor del art. 1º de la Constitución de 1857, como base del catálogo de derechos del hombre, confiriéndole el carácter de una mera declaración, un poco lírica y un mucho metafísica. Esta valoración es perfectamente comprensible en un positivista como Rabasa.

Después de todo lo dicho, no parece que pueda caber duda de que la dura crítica de Rabasa debió hacer mella en los redactores del Proyecto, cuyo art. 1º, con la sola alteración de referirse a los Estados Unidos Mexicanos en vez de a la República Mexicana, pasó en sus mismos términos al texto final de la Constitución. De conformidad con el mismo:

¹⁶⁵ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, op. cit., p. 6.

¹⁶⁶ Emilio RABASA, *La Constitución y la Dictadura*, op. cit., pp. 75-76.

¹⁶⁷ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *La naturaleza de las garantías individuales...*, op. cit., p. 48.

“En la República Mexicana, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”.

A) Ciñéndonos ya a la enunciación concreta de los derechos, encontramos en ella algunas significativas innovaciones. El art. 3º, que será uno de los profundamente afectados por los cambios introducidos por la Asamblea, no teniendo su redacción final nada que ver con la muy escueta del Proyecto, establecía la laicización de la enseñanza impartida en los establecimientos oficiales, previendo asimismo la gratuidad de la enseñanza primaria superior y elemental que se imparta en esos mismos establecimientos.

El art. 5º, referente a la libertad de trabajo, otro de los más afectados por el terremoto que promoverían los constituyentes radicales, también introducía alguna modificación respecto del precepto equivalente de 1857; quizá la más destacable fuera la adición del último párrafo, de conformidad con el cual:

“El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”.

También el art. 7º, relativo a la libertad de expresión e información, introducía dos modificaciones relevantes: por la primera, en los delitos de imprenta, se prescindía del doble jurado, uno para la calificación del hecho, y otro para la aplicación de la ley y fijación de la pena, disponiendo que tales delitos serían juzgados por los tribunales competentes de la Federación o por los de los Estados, los del Distrito Federal y Territorios, de conformidad con su legislación penal; por la segunda, se disponía que en ningún caso podría secuestrarse la imprenta, como cuerpo del delito, garantía esta última que pasaría al texto final del mismo precepto.

El art. 9º, que contemplaba los derechos de asociación y de reunión, precisaba con carácter taxativo los únicos supuestos en que una reunión podía declararse ilegal

B) Particular interés presenta el desde antaño controvertido art. 14. El texto del Proyecto, que pasará en sus propios términos a la versión final de la Constitución, daba una nueva redacción, mucho más racional sin duda, a la por entero confusa de su equivalente de la Carta de 1857. A tenor de sus dos primeros párrafos:

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

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

Esta redacción, supuestamente mejor desde el punto de vista técnico que la del párrafo equivalente que le precedió en la Constitución de 1857, parecía acabar, o por lo menos poner una barrera, con el dislate establecido en el art. 14 de la antes citada Carta (“Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al

hecho y exactamente aplicadas a él”). Una vez más, en este cambio de redacción se vio la influencia del pensamiento de Rabasa. Según Gaxiola¹⁶⁸, basta con leer la Exposición de Motivos (esto es, el Mensaje de Carranza) para convencerse de ello. Pero este cambio no iba a ser en absoluto todo lo contundente que debía haber sido. Es cierto que no sólo se borró del mismo el tan traído y llevado adverbio “exactamente” –bien que el adverbio en cuestión reaparecería en el párrafo subsiguiente, ya en relación con los juicios del orden criminal¹⁶⁹, lo que podía tener una cierta explicación–, sino que asimismo se intentó dar al precepto la fórmula del “debido proceso legal”. Todo fue en vano, pues el precepto siguió contemplando como garantía individual la legalidad del fallo que pusiera fin a un litigio.

Justamente por lo mismo, sería un craso error pensar que el nuevo texto iba a dejar de dar sustento en el futuro al amparo por la violación de la legalidad llevada a cabo por los jueces en los asuntos judiciales del orden civil (y por supuesto también penal). Bastará para comprobarlo con transcribir el párrafo cuarto y último del artículo 14:

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

Fix-Zamudio no dejaba lugar a la duda cuando escribía, que la procedencia del juicio de amparo contra resoluciones judiciales por violación de disposiciones legales ordinarias fue consagrada en los últimos párrafos del art. 14 de la Constitución de 1917, como por lo demás ya había expresado con cierta claridad, en la parte relativa de la Exposición de Motivos del Proyecto, don Venustiano Carranza¹⁷⁰. Y en efecto, el texto del párrafo transcrito no hacía sino corroborar lo que ya había anticipado el Primer Jefe.

Un sector de la doctrina no sólo se hallaba completamente de acuerdo con la idea precedente, sino que incluso iba a mostrarse bastante más crítica con la redacción dada al art. 14 en 1917, que con la recibida por el mismo doce lustros antes. Este es el caso de Echanove Trujillo, para quien “la cosa empeoró todavía cuando, al redactarse la actual Constitución de 1917, el nuevo artículo 14 resultó aún más exigente que su antecesor”, lo que justifica en base a que “en vez del sólo requisito de que la ley sea aplicada <exactamente> al hecho controvertido, según prescribía el anterior art. 14 (de la Carta de 1857), se exige, tratándose de juicios civiles, que la sentencia sea <conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley>; y que en materia criminal no se impondrá por analogía, pero ni siquiera por mayoría de razón, pena alguna que no emane de una ley <exactamente aplicable al delito> de que se trate”. “En estas

¹⁶⁸ F. Jorge GAXIOLA, “Prólogo”, en Emilio Rabasa, *El Artículo 14 y el juicio constitucional*, México, Editorial Porrúa, 2ª ed., 1955, pp. IX y ss.; en concreto, pp. XVII-XVIII.

¹⁶⁹ A tenor del párrafo tercero del art. 14 del Proyecto de Constitución, que, como ya se ha dicho, pasaría con la misma redacción al art. 14 del texto final de la Carta de Querétaro: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate”.

¹⁷⁰ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 103”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, op. cit.*, pp. 431 y ss.; en concreto, p. 434.

circunstancias –añade Echanove¹⁷¹– ¿qué litigante perdidoso no encontrará, sincera o aparentemente, que en su caso dejó de cumplirse alguna formalidad esencial del procedimiento; o que si el juicio es penal, la ley no fue aplicada exactamente al delito; o bien, si se trata de un juicio civil, que la sentencia no es conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley?”. “No hay, pues, que extrañar –concluye Echanove Trujillo– que hasta la fecha y de modo creciente, el recurso de la <inexacta aplicación de la ley> haya obtenido carta de ciudadanía en nuestro mundo jurídico, quedando, consecuentemente, la soberanía de los Estados de la Federación muy mal parada en cuanto a su función judicial”.

Tampoco para Azuela¹⁷², el párrafo dejaba resquicio a la duda. A la vista del mismo, era jurídicamente posible fundar la demanda de amparo por violación de la ley, en agravios derivados de errores de interpretación jurídica y en perjuicios que dimanaran de una indebida aplicación de principios generales del Derecho. Y como el propio autor añade unas páginas después¹⁷³, los legisladores de 1856-1857 no adoptaron restricciones respecto del amparo judicial, porque no se dieron cuenta del alcance del art. 14 que habían aprobado; pero el Constituyente de 1917 sí realizó al respecto una obra reflexiva, aprobándose conscientemente el nuevo precepto, y al reparar en las consecuencias prácticas de su aplicación, en vista de la experiencia del pasado, se iban a adoptar medidas para restringir la procedencia del amparo judicial, medidas, digámoslo por nuestra cuenta, cuya utilidad fue muy escasa. Con todo, la anterior reflexión de Azuela no deja de ser discutible. Más aún, si atendemos a alguna otra de sus manifestaciones, parece claro que Azuela no está tan seguro de que el Constituyente de Querétaro actuara tan reflexivamente como dice. No otra idea parece latir en la consideración que en su misma obra hace, de que los Constituyentes de Querétaro no parecieron percatarse de la trascendencia de los graves problemas ínsitos en el art. 14 del Proyecto; obsesionados por otras cuestiones, a menudo triviales, que suscitan apasionadas controversias, –nos sigue diciendo Azuela¹⁷⁴– aprueban sin discusión el art. 14 del Proyecto.

Palacios no dejó de elevar su voz crítica frente a tal párrafo¹⁷⁵, y pasando por alto la referencia a “la letra de la ley”, pues, como dice el Profesor de Nuevo León, hoy es cosa sabida que la ley no se aplica “como estampilla de correos” o como cataplasma, adujo que lo que le sucedió al Constituyente queretano fue el haberse dejado seducir por la construcción de Montesquieu (“los jueces no son sino la boca que pronuncia las palabras de la ley”), y para evitar todo abuso, que por cierto ni desapareció ni ha perecido hasta nuestros días (Palacios escribe medio siglo después de la Constitución), se pretendió reducir la función del juez a la de un humilde y obsecuente impresor. Y así, al violarse esa garantía de legalidad podrá interponerse el amparo directo ante la Suprema Corte.

¹⁷¹ Carlos A. ECHANOVE TRUJILLO, *El Juicio de Amparo Mexicano*, México, Imprenta Universitaria, (Sobretiro de la Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo I, núms. 1-2, Enero/Junio 1951, pp. 91-116), 1951, pp. 111-112.

¹⁷² Mariano AZUELA HIJO, *Introducción al estudio del amparo. Lecciones*, Monterrey (Nuevo León), Departamento de Bibliotecas. Universidad Autónoma de Nuevo León, 1968, p. 33.

¹⁷³ Mariano AZUELA HIJO, en *Ibidem*, p. 59.

¹⁷⁴ Mariano AZUELA HIJO, en *Ibidem*, p. 32.

¹⁷⁵ J. Ramón PALACIOS, “El mito del amparo”, en la obra recopilatoria de artículos del propio autor; *Estudios Jurídicos, op. cit.*, pp. 95 y ss.; en concreto, p. 115.

En la misma línea crítica, Carrillo Flores ha puesto de relieve el error que a su juicio significó aprobar el art. 14, elevando a garantía individual la correcta aplicación de las leyes civiles, sin distinguir entre las federales y las locales. El derecho humano –añade el relevante autor– debió limitarse a garantizar el derecho a ser oído en un proceso y a prohibir las leyes retroactivas¹⁷⁶. No ha de extrañar por lo mismo que el Proyecto (y en estrecha sintonía con él, el propio texto de la Constitución), al “legalizar”, por utilizar el inapropiado término de Noriega¹⁷⁷, pues lo adecuado sería decir, al “constitucionalizar” definitivamente el amparo judicial, tratara de limitar, con medidas no muy eficaces por cierto, la procedencia del amparo para evitar el rezago.

Al margen ya de las mencionadas críticas, la importancia de este precepto se halla fuera de cualquier duda. Ovalle lo ha considerado¹⁷⁸ como uno de los pilares sobre los que descansa el ordenamiento jurídico mexicano, añadiendo, que no es una casualidad que este artículo 14 sea, junto con el artículo 16 constitucional, el más invocado en las demandas con las que se inician los juicios de amparo.

C) Desde la problemática que nos ocupa, no deja asimismo de tener trascendencia el art. 16, otro precepto bien polémico de la Constitución del 57, como ya tuvimos oportunidad de exponer en el capítulo anterior. El artículo en cuestión, recordémoslo, se limitaba a decir que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, “sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”, al margen ya, claro es, de los supuestos de “delito *in fraganti*”. El precepto no precisaba la autoridad a la que se refería, quedando por tanto la misma en la nebulosa.

El artículo equivalente, también con el número 16, iba a ser objeto de una nueva redacción, mucho más rigurosa, cuyos dos primeros párrafos quedaban redactados en los siguientes términos:

“No podrán librarse órdenes de arresto contra una persona, sino por la autoridad judicial, y siempre que se haya presentado acusación en su contra por un hecho determinado que la ley castigue con pena corporal o alternativa de pecuniaria y corporal, y que esté, además, apoyada por declaración bajo protesta de persona digna de fe, o por otros datos que hagan probable su responsabilidad, hecha excepción de los casos de flagrante delito, en que cualquiera persona puede aprehender al delincuente y a sus cómplices, poniéndolos sin demora a disposición de la autoridad inmediata”.

“Solamente en casos urgentes podrá la autoridad administrativa decretar, bajo su más estrecha responsabilidad, la detención de un acusado, poniéndolo inmediatamente a disposición de la autoridad judicial”.

¹⁷⁶ Antonio CARRILLO FLORES, “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte norteamericana. Orígenes semejantes; caminos diferentes”, en la obra recopilatoria de artículos del propio autor, *Estudios de Derecho administrativo y constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 215 y ss.; en concreto, p. 260.

¹⁷⁷ Alfonso NORIEGA, *Lecciones de Amparo*, Tomo I, *op. cit.*, p. 115.

¹⁷⁸ José OVALLE FAVELA, “Comentario al artículo 14 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo III, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVIII Legislatura / Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2003, pp. 77 y ss.; en concreto, pp. 77-78.

Como puede apreciarse, con la nueva redacción dada a estos dos párrafos (digamos que el tercero se refería a los requisitos que debía reunir toda orden de cateo), la libertad personal quedaba notablemente más salvaguardada que con el texto del artículo del que éste traía su causa, sin perjuicio de que, en su versión definitiva, estas garantías se verían aún más fortalecidas. Como se puede ver, ya en el texto del Proyecto de Carranza se disponía que sólo la autoridad judicial quedara facultada para emitir órdenes de arresto contra una persona, y ello sujeto además al requisito de que, con carácter previo, se hubiese presentado una acusación fundada en su contra por un hecho legalmente castigado con pena corporal.

El nuevo texto, como fácilmente muestra su lectura, soslayaba la controvertida alusión a la “autoridad competente” como autoridad habilitada para dictar un mandamiento por el que se molestara a una persona, a su familia, domicilio, papeles y posesiones. Sin embargo, tras el dictamen de la Comisión y el pertinente debate en sede constituyente, se iba a dar al inicio del párrafo de apertura del precepto la misma redacción que en 1857 (“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”). Con ello, como bien se ha dicho¹⁷⁹, se estaba garantizando el derecho de todo particular para exigir que la autoridad que afecte a su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones mediante una resolución, sea competente, esto es, tenga facultades o atribuciones para hacerlo.

La Comisión que dictaminó en este punto el Proyecto trató de acentuar las garantías, disponiendo que para que la autoridad judicial pudiese expedir una orden de detención o aprehensión, no sólo debía preceder denuncia, acusación o querrela por un hecho determinado que la ley castigara con pena corporal, hallándose apoyadas aquéllas por declaración, bajo protesta de persona digna de fe, o por otros datos que hicieren probable la responsabilidad del inculpado, excepción hecha de los casos de flagrante delito. De igual forma, la Comisión iba a acentuar las garantías frente a toda posible detención acordada por la autoridad administrativa, disponiendo que la detención requeriría para acordarse no sólo que se tratara de un caso urgente, sino que no hubiese en el lugar ninguna autoridad judicial y que se tratara de delitos perseguibles de oficio.

Resumiendo la esencia del precepto, Barajas Montes de Oca¹⁸⁰ compendiaría en el siguiente tríptico los requisitos previos constitucionalmente consignados para que pudieran afectarse los distintos derechos en juego: 1) Que ninguna persona podrá ser molestada en su integridad corporal, en su familia, en su domicilio, en sus posesiones o en sus papeles. 2) Que la única excepción que permite esta regla es la existencia de un mandamiento escrito dictado por autoridad competente. 3) Que para proceder a inferir una molestia en el sentido prescrito en la norma constitucional ha de existir un procedimiento fundado y apoyado en la ley. En otras palabras, cualquier autoridad sólo puede ejecutar lo permitido por una disposición legal.

Conviene añadir que, según la Suprema Corte de Justicia, “el requisito de fundamentación y motivación exigido por el art. 16 constitucional, al tener el rango de una

¹⁷⁹ Alfonso NAVA NEGRETE, “El nuevo artículo 16 de la Constitución”, en *Estudios jurídicos en memoria de Alfonso Noriega Cantú*, México, Editorial Porrúa, 1991, pp. 337 y ss.; en concreto, p. 342.

¹⁸⁰ Santiago BARAJAS MONTES DE OCA, “Comentario al artículo 16”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, op. cit.*, pp. 70 y ss.; en concreto, pp. 72-73.

garantía individual, implica para las autoridades de cualquier categoría que éstas sean, la obligación de actuar siempre con apego a las leyes y a la propia Constitución, de manera que sus actos no aparezca emitidos arbitrariamente”.

D) Continuando con las previsiones del Proyecto referentes a otros derechos ubicados en la parte del articulado que nos ocupa, el art. 18 incorporaba un nuevo párrafo segundo, por virtud del cual, toda pena de más de dos años de prisión se había de hacer efectiva en colonias penales o presidios que dependan directamente del gobierno federal, y que se hallen fuera de las poblaciones.

Las garantías del acusado en todo juicio del orden criminal, enumeradas en el art. 20, iban a verse notablemente fortalecidas, siendo de destacar la de que tal persona sería puesta en libertad inmediatamente que lo solicitara, bajo fianza de hasta 10.000 pesos, según sus circunstancias personales y la gravedad del delito que se le impute, como también la de que la persona en cuestión sería juzgada “en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir, vecinos del lugar y partido en que se cometiera el delito, siempre que éste pueda ser castigado con una pena mayor de un año de prisión”.

El art. 21 delimitará perfectamente las funciones respectivas de los Jueces y del Ministerio Público. Mientras la imposición de las penas era propia y exclusiva de la autoridad judicial, a la autoridad administrativa no había de incumbir más que el castigo de las infracciones de los reglamentos de policía y la persecución de los delitos, aunque en este caso, por medio del Ministerio Público y de la policía judicial, que estará a disposición de éste.

Novedoso es el texto del art. 24, no incluido en la Carta de 1857. A tenor del mismo:

“Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade, y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley.

Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad”.

El segundo párrafo de este precepto, que pasará a figurar con el mismo número e igual texto en la versión final de la Constitución, nos parece hartamente revelador del militante sentimiento antirreligioso que, de modo similar a como aconteciera con la mayoría de los constituyentes de la Segunda República Española, caracterizó a la gran mayoría de los revolucionarios mexicanos. Resulta increíble que la Constitución prevea la específica vigilancia en todo momento (“siempre” dice el precepto) de los templos, como si fueran lugares dedicados a la comisión de delitos.

Miguel de la Madrid, cuyas reflexiones suelen ser ponderadas, ofrece su explicación de lo acontecido. Al estallar la Revolución de 1910 –escribe¹⁸¹– la Iglesia y el partido católicos presentaron una fuerte oposición a los diversos grupos revolucionarios, lo

¹⁸¹ Miguel DE LA MADRID H., *La Constitución de 1917 y sus principios políticos fundamentales*, Colima (México), Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 20.

que alentó un espíritu anticlerical de corte jacobinista que se haría presente con gran fuerza en la Asamblea Constituyente. Lo anterior explica que la Constitución de 1917 adoptara disposiciones sumamente duras que dieron pie a la enérgica oposición de la alta jerarquía católica, apoyada por el Vaticano, que desembocaría en la “Guerra Cristera”, verdadera guerra civil que ocasionó millares de muertos. Finalmente, en 1929, el Presidente Portes Gil pactó con los católicos un *modus vivendi* que equivalió a la suspensión de las disposiciones constitucionales que agraviaban a la Iglesia Católica.

Del art. 27, como ya se ha dicho, uno de los afectados por la enorme sacudida social que embargó a los constituyentes, tan sólo diremos que, frente al silencio del texto equivalente de 1857, el del Proyecto iba a precisar las autoridades competentes en caso de expropiación de la propiedad: mientras la necesidad o utilidad de la ocupación había de ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente, la expropiación se había de hacer por la autoridad judicial, en el caso de que hubiere desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados. Algunas otras modificaciones y precisiones se establecían en el texto del Proyecto en relación al equivalente muy escueto de 1857, pero dada su profundísima transformación ulterior, no vale la pena detenernos en ellas.

El art. 30, ya ubicado en la Sección II del propio Título, como dijera Carpizo¹⁸², abría tímidamente las puertas al *jus soli*, al estipular que eran mexicanos por naturalización los que nacieren de padres extranjeros dentro de la República, si al mes siguiente a su mayoría de edad no manifestaban ante la Secretaría de Relaciones Exteriores su propósito de conservar la nacionalidad de su origen.

El art. 31 incorporaba dos nuevas obligaciones de los mexicanos: la de concurrir a las escuelas públicas o privadas los menores de diez años, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública de cada Estado, así como la de alistarse y servir en la Guardia Nacional conforme a la ley orgánica respectiva, con el fin último de asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior, previsiones éstas que mantendría el texto definitivo de la Constitución, con la sola y más que razonable modificación de hacer recaer la primera de las obligaciones mencionadas sobre los padres, en relación a sus hijos o pupilos menores de quince años.

Dentro de la Sección IV (De los ciudadanos mexicanos) del mismo Título I es curioso constatar que el art. 36, que contemplaba las obligaciones del ciudadano de la República, en su fracción V, incluía como nueva obligación de los ciudadanos de la República, la de “desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

A la vista de este repaso superficial de las innovaciones introducidas en el Proyecto en el ámbito de los derechos, ahora identificados como garantías individuales, exclusión hecha de los preceptos que habrían de sufrir una profunda transformación en la Asamblea queretana, la realidad iba a ser que, aunque el Proyecto seguía no sólo la misma sistemática que la Carta de 1857, sino que incluso mantenía en bastantes artículos casi la misma redacción, las modificaciones introducidas, como regla general, contribuían al fortalecimiento de determinados derechos, lo que era predicable de modo muy particular de los derechos adjetivos o procesales. No ha de extrañar por lo

¹⁸² Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 78.

mismo que, siempre con la salvedad apuntada, buen número de estas previsiones se conservaran en sus mismos términos en el texto final de la Constitución.

III. En lo que a la parte orgánica del texto se refiere, el Título II, que seguía estando integrado por dos Secciones, apenas sufría alteración, siendo la más relevante la creación de un nuevo Estado, el Estado de Nayarit en el antiguo Territorio de Tepic, incrementándose asimismo el territorio del Distrito Federal.

A) Es en el Título III, relativo a la división de poderes, donde se iban a introducir mayores innovaciones. De entrada, el art. 50 del Proyecto, norma de apertura de la Sección I (El Poder Legislativo), frente a la organización unicameral prevista en 1857, bien que en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 1874 se había dividido el Congreso general en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, depositaba el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos en un Congreso general, que se estructuraba en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores, modificación que se mantendrá en el texto final de la Constitución

En lo que atañe a la Cámara de Diputados, el art. 52 disponía la elección de un diputado propietario por cada 100.000 habitantes o fracción superior a 30.000, mientras la Carta de 1857 preveía la elección de un diputado por cada 40.000 habitantes o fracción superior a 20.000. El menor número de diputados podía explicarse por el hecho de que, frente a la Cámara única del 57, ahora se establecía un sistema bicameral. Se incrementaban asimismo los requisitos requeridos para ser diputado, incluyéndose ahora (art. 55) no sólo el de ser ciudadano mexicano en ejercicio de los derechos políticos, sino también el de saber leer y escribir, ignorado en 1857. El propio art. 55 establecía un razonable conjunto de requisitos de elegibilidad, entre ellos, el de no estar en servicio activo en el Ejército federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se hiciera la elección, cuando menos sesenta días antes de ella.

La nueva Cámara de Senadores quedaba integrada por dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa, habiéndose de renovar por mitad cada dos años. Mientras para acceder a la Cámara de Diputados se requería la edad de 25 años, para ser senador esa edad se incrementaba hasta los 35 años cumplidos el día de la elección.

El Proyecto modificaba el período de sesiones ordinarias del Congreso, que de dos períodos de sesiones ordinarias anuales, pasaba a tener un único período, que había de empezar el 1º de septiembre de cada año, y que no podía prolongarse más allá del 31 de diciembre. Al margen de ese período, el Congreso podía tener sesiones extraordinarias, siendo convocado por el Presidente de la República a tal objeto, no pudiendo ocuparse en tal caso más que del asunto o asuntos que el propio Presidente sometiere a su conocimiento, que habían de explicitarse en la convocatoria respectiva.

El Proyecto (art. 73) privaba al Congreso de algunas de las facultades que se le reconocían en 1857, entre ellas, la de conceder premios o recompensas por servicios

eminentes prestados a la patria o a la humanidad (art. 72.XXVI) y la de prorrogar por 30 días útiles el primer período de sus sesiones ordinarias (art. 72.XXVII).

B) En la Sección II (Del Poder Ejecutivo) también encontramos buen número de innovaciones. La primera, posiblemente la más relevante, es la del cambio de sistema de elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que de ser indirecta en primer grado, pasa a ser una elección directa en los términos que establezca la Ley Electoral. Aunque el art. 83 del Proyecto reitera lo dispuesto por el 78 de la Carta de 1857, esto es, que el Presidente entrará a ejercer sus funciones el día 1º de diciembre, y durará en su encargo cuatro años, el citado art. 83 añade una de las reivindicaciones más reiteradas de la Revolución: la de que “nunca podrá ser reelecto”, precisando a su vez en su párrafo segundo, que el que sustituyere al Presidente constitucional, en caso de falta absoluta de éste, no podrá ser electo Presidente para el período inmediato. Tampoco podrá serlo para el período inmediato, quien fuere nombrado Presidente interino en las faltas temporales del Presidente constitucional, si estuviere en funciones en los sesenta días anteriores al día de las elecciones presidenciales. Como regla general, las anteriores previsiones del Proyecto se mantendrán en la Constitución, si bien la reforma constitucional de enero de 1928 ampliará a seis años el período de ejercicio del cargo presidencial.

El art. 82 del Proyecto carrancista incrementaba asimismo los requisitos requeridos para ser Presidente; y así, mientras la Carta de 1857 exigía (art. 77) residir en el país al tiempo de verificarse la elección, el Proyecto requería haber residido en el país durante todo el año anterior a la elección (art. 82.III), declarando inelegible a quien fuera Secretario o Subsecretario de Estado, a menos que se separara de su puesto noventa días antes de la elección (art. 82.VI).

Otra reforma de relevancia sería la supresión del sistema vicepresidencial para reemplazar al Presidente en caso de ausencia. Recordemos que, a instancias de Vallarta, tuvo lugar la reforma constitucional de 3 de octubre de 1882, que acabó con la regla fijada por la Constitución de 1857 de que el Presidente de la Suprema Corte actuara, de hecho, como Vicepresidente de la República, sustituyendo al Presidente cuando hubiere lugar a ello. Como ya vimos, tras esa reforma, se estableció que en las faltas temporales del Presidente y en la absoluta, mientras se presenta el nuevamente electo, entraría a ejercer el Poder Ejecutivo de la Unión el ciudadano que hubiere desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o de la Comisión Permanente, en los períodos de receso.

El Proyecto de Carranza disponía (art. 84) que, en caso de falta absoluta del Presidente, si la misma se produjera hallándose en sesiones el Congreso de la Unión, éste se había de constituir de inmediato en Colegio Electoral y, concurriendo, cuando menos, las dos terceras partes del número total de sus miembros, “nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos al ciudadano que deba sustituirlo durante el tiempo que le faltare para cumplir su período”. Ocurriendo la falta absoluta no hallándose reunido el Congreso, la Comisión Permanente designaría un Presidente interino, que permanecería en ejercicio del Poder Ejecutivo hasta que el Congreso se reuniera en el inmediato período de sesiones e hiciera la elección correspondiente, que

podía recaer en la persona designada como Presidente interino. Esta fórmula no debió satisfacer en plenitud a los diputados queretanos, que la modificaron en el sentido de precisar, que si la falta absoluta en la Presidencia tenía lugar dentro de los dos primeros años de mandato (de los cuatro fijados por la Constitución), hallándose el Congreso en sesiones, éste se constituiría de inmediato en Colegio Electoral y concurriendo al menos 2/3 de sus miembros nombraría por mayoría absoluta un Presidente, expidiendo el mismo Congreso la convocatoria a elecciones presidenciales. No estando el Congreso en sesiones, correspondería a la Comisión Permanente nombrar desde luego un Presidente provisional, que habría a su vez de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, a fin de que expidiera la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos antes señalados.

El art. 89 incrementaba el elenco de facultades del Presidente, encomendándole, entre otras: la de convocar al Congreso o a alguna de las Cámaras a sesiones extraordinarias cada vez que lo estimare conveniente (fracción XI), facultad que se mantendría en el texto final de la Carta de Querétaro; la de, no hallándose en sesiones la Cámara de Senadores, nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, así como los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada Nacional, como también los empleados superiores de la Hacienda, a reserva, eso sí, de someterlos a la aprobación de dicha Cámara cuando esté reunida (fracción XVI), y la de conceder, de conformidad con las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales, así como a los sentenciados por delitos de orden común en el Distrito Federal y los Territorios (fracción XIV).

C) Especial interés presentan para nuestro trabajo las innovaciones introducidas en la Sección III (Del Poder Judicial), si bien las específicamente referidas al juicio de amparo las analizaremos en un epígrafe *ad hoc*, justamente el que sigue. Digamos de entrada, que una de las principales preocupaciones de Carranza al diseñar su Proyecto fue la de salvaguardar la independencia de los jueces y tribunales federales, *prius* inexcusable para que pudieran garantizarse realmente los derechos y libertades constitucionales. De hecho, hacia el final de su Mensaje al Congreso, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista aludía a que una de las reformas sobre las que quería llamar la atención de los diputados, “es la que tiende a asegurar la completa independencia del Poder Judicial”¹⁸³. Si se tiene en cuenta que, a lo largo del siglo XIX y primeros años del XX, el poder judicial, como ya hemos tenido alguna ocasión de señalar, había sido, de largo, el que más indemne había salido de la sucesión ininterrumpida de crisis que en tan dilatado período habían afectado a los demás poderes del Estado, habiendo sido incluso capaz de establecer ciertos frenos frente al porfirismo, se puede comprender que don Venustiano aún se esforzase en mayor medida para reforzar la independencia de tan trascendental poder. Bien es cierto que, a la hora de la verdad, tanto el texto del Proyecto, como la versión constitucional definitiva salida de la Asamblea Constituyente, incurrieron en algunos silencios preocupantes.

¹⁸³ Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, op. cit., el “Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente”, en pp. 745 y ss.; la referencia mencionada, en p. 763.

Alcalá-Zamora, en 1968, en una comunicación presentada en un Coloquio organizado por el “Max-Planck-Institut”, se mostraba notablemente crítico acerca de los cimientos constitucionales de la actividad jurisdiccional, que a su entender dejaban mucho que desear. No obstante admitir que, por razón de la fecha (1917), el silencio constitucional no debía provocar excesivos aspavientos, mostraba su sorpresa por el hecho de que la Ley Fundamental mexicana no dijera nada acerca de la independencia funcional de los órganos jurisdiccionales, incurriendo en igual omisión las leyes de organización judicial, y un poco más adelante, el gran procesalista español añadía: “Es por el lado del nombramiento y por el de la remoción por donde la independencia funcional está seriamente amenazada en la Ley Fundamental mexicana. Aquél se encuentra en manos del Ejecutivo, con asociación más nominal que efectiva del Legislativo, por lo que concierne a las categorías más altas, –a saber, ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales– y en las del propio Judicial, por medio de los dos citados órganos máximos, respecto de los demás peldaños. Ninguna de esas soluciones es satisfactoria”. Alcalá-Zamora concluía poniendo de relieve lo necesario que era que en México se implantara una verdadera “carrera judicial” en la que el ingreso únicamente obedeciera a los méritos de los candidatos y no a influencias ni componendas¹⁸⁴.

La Suprema Corte, que en el texto inicial de la Carta de 1857 se componía de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general (art. 91), y que en la reforma constitucional de 22 de mayo de 1900 había pasado a integrarse por quince ministros, funcionando en Tribunal Pleno o en Salas, veía ahora sensiblemente reducido el número de sus miembros, quedando integrada por nueve ministros tan sólo, viniendo obligada a funcionar siempre en Tribunal Pleno (art. 94). A este respecto, conviene recordar la insistencia de Rabasa, cuyo seguimiento por los constituyentes ya ha sido puesto de relieve en varias ocasiones, en que para restituir el prestigio judicial, debía lucharse porque la Suprema Corte actuara siempre en Pleno, para no destruir su unidad y el alcance de su jurisprudencia¹⁸⁵, si bien es cierto que el rezago en la resolución de los asuntos se convirtió en el enemigo más serio de su hartado razonable pretensión. El propio precepto disponía que cada uno de los miembros de la Corte permanecería en el cargo durante cuatro años, “a contar desde la fecha en que prestó la protesta”, no pudiendo ser removido durante ese tiempo sin previo juicio de responsabilidad. No dejaba de ser significativa la coincidencia del período de ejercicio del cargo de ministro de la Corte con el contemplado para el ejercicio de las funciones del Presidente de la República, más aún si, como podía suponerse, existía una cierta concordancia en los períodos respectivos, circunstancia que no dejaba de arrojar dudas sobre hasta dónde llegaba realmente el deseo del Jefe del Ejecutivo de contar con una Suprema Corte en verdad independiente. Con razón, Baker ha podido escribir, que “Carranza’s strictures on the behavior of the judiciary under the Constitution of 1857 met with more effective response from the convention than from himself”¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, “Protección jurisdiccional del particular frente al Ejecutivo en México”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año III, núm. 8, Mayo/Agosto 1970, pp. 289 y ss.; en concreto, pp. 293 y 294-295, respectivamente.

¹⁸⁵ De ello se hizo específico eco Andrés SERRA ROJAS, en su “Prólogo”, a la obra de Emilio Rabasa, *La Constitución y la Dictadura*, op. cit., pp. XI y ss.; en concreto, p. XXXV.

¹⁸⁶ Richard D. BAKER, *Judicial Review in Mexico*, op. cit., p. 49.

Esta fórmula de composición de la Corte fue parcialmente abandonada por la Asamblea Constituyente, que en el artículo del mismo número estableció que la Suprema Corte se compondría de once ministros, funcionando eso sí siempre en Tribunal Pleno. El art. 94 del texto final de la Constitución estableció un régimen transitorio en lo que se refería a la duración en el cargo de los ministros de la Corte, si bien, a partir del año 1923, disponía que los ministros de la Corte (al igual que los demás jueces federales) sólo podrían ser removidos del cargo cuando observaran mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo. Ello entrañaba el establecimiento del carácter vitalicio del cargo, sujeto, al igual que en los Estados Unidos, al buen comportamiento, fórmula que, a nuestro entender, salvaguardaba más eficazmente el principio de independencia de los miembros de la Suprema Corte.

Con excelente criterio, el Proyecto incrementó los requisitos para poder acceder al más elevado órgano jurisdiccional de la nación. Mientras la Carta de 1857, de modo en verdad increíble, se limitaba a exigir para poder ser electo individuo de la Suprema Corte, “estar instruido en la ciencia del Derecho, a juicio de los electores”, requisito que, por su propia generalidad, se traducía en dejar al más puro arbitrio de los electores la elección para un cargo de tanta responsabilidad, el art. 95 del Proyecto pasaba a exigir, hallarse en posesión del título profesional de abogado, expedido por autoridad o corporación legalmente facultada para ello. El mismo precepto exigía también, “gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que merezca pena corporal de más de un año de prisión, a no ser que se trate de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público”. Estas exigencias se mantendrían en el texto final de la Constitución, que en una reforma ulterior llegaría a un mayor nivel de exigencia, al requerir que el día de la elección para el cargo se poseyera, con una antigüedad mínima de cinco años, el título profesional de abogado.

El art. 96 del Proyecto cambiaba el sistema de elección de los ministros de la Suprema Corte, abandonando el disparatado sistema de la elección popular, que con toda razón Palavicini había tildado de absurdo¹⁸⁷, para pasar a ser nombrados por las Cámaras de Diputados y Senadores reunidas, celebrando sesiones el Congreso de la Unión y actuando como Colegio Electoral, siendo indispensable que concurrieran los dos tercios al menos del número total de diputados y senadores, celebrándose la elección por escrutinio secreto y requiriéndose para la elección de la mayoría absoluta de votos. Esta fórmula se mantendría en el texto final de la Constitución, si bien, en una reforma constitucional ulterior del art. 96 se terminaría yendo a la fórmula norteamericana, esto es, nombramiento de los ministros de la Corte por el

¹⁸⁷ En uno de sus artículos, “La Constitución y los constitucionalistas”, Palavicini escribía al respecto: “Todos sabemos que la elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia hecha por el pueblo desde la Baja California hasta Quintana Roo, es absurda. Aparte de que los magistrados no debieran pertenecer a partido político alguno, para no crear otros intereses ni tener más compromisos que el interés de la justicia y la obligación de aplicarla rectamente, no pueden ser electos por toda la nación. Los magistrados siempre han sido el resultado de una elección fraudulenta, de un menjurge (*sic*) electoral confeccionado por el Ejecutivo en la Secretaría de Gobernación, y no podía ser de otra manera en un país de tan escasas vías de comunicación, de tan reducidos elementos de publicidad. ¿Cómo prestigiar a un abogado digno para el cargo de magistrado por sus conocimientos jurídicos, apto por su competencia científica, pero desconocido en la República para hacerlo candidato, capaz de ser designado en las ánforas electorales magistrado de la Corte?”. Félix F. PALAVICINI, *Un nuevo Congreso Constituyente*, op. cit., p. 728.

Presidente de la República, con la posterior sujeción a la aprobación de la Cámara de Senadores, que la había de otorgar o negar dentro del improrrogable plazo de diez días; no resolviendo dentro de tal período de tiempo, se tendrían por aprobados los nombramientos hechos por el Presidente.

En cuanto a los magistrados de Circuito y a los jueces de Distrito, el art. 97 del Proyecto, que en este punto se mantuvo en sus mismos términos en el texto final de la Constitución, disponía que unos y otros serían nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debiendo de tener los requisitos que exigiera la ley, permaneciendo en el ejercicio de su cargo durante cuatro años y no pudiendo ser removidos de éste sin previo juicio de responsabilidad, o por incapacidad para desempeñarlo, en los términos que estableciere la misma ley.

En fin, el párrafo tercero del art. 97 del Proyecto, que se mantuvo en el texto final de la Carta de Querétaro, estableció las facultades de investigación de la Suprema Corte en materias de trascendencia política y social¹⁸⁸. Esta facultad fue considerada como de suma importancia por la doctrina¹⁸⁹, aun cuando en la realidad no se haya aplicado prácticamente.

D) Particular importancia iba a tener el art. 115, norma de apertura del Título V, relativo a los Estados de la Federación, que tras reiterar la previsión del art. 109, su equivalente de la Carta de 1857 (“Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de Gobierno republicano, representativo y popular”), añadía:

“...teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el Gobierno del Estado”.

En el art. 115 del texto definitivo de la Constitución se mantendrá en lo básico esta fórmula, con algún matiz en la redacción del precepto, fórmula que, además, era una de las aspiraciones de gran número de revolucionarios, con la adición de un conjunto de bases encaminadas a viabilizar la figura del Municipio Libre, entre ellas: el reconocimiento de la personalidad jurídica de éstos para todos los efectos legales y la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, que se formará por las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, que en todo caso sean suficientes para atender a las necesidades municipales.

El art. 121 del Proyecto establecía las bases de una legislación federal encaminada a dar en cada Estado de la Federación entera fe probatoria y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. A tal efecto, el precepto fijaba las bases a las que el Congreso de la Nación había de sujetarse en las leyes que había

¹⁸⁸ En su inciso final, el citado párrafo establecía: “... y nombrará (la Suprema Corte) alguno o algunos de sus miembros o algún juez de Distrito o magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal”.

¹⁸⁹ Lucio CABRERA, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, op. cit., p. 63.

de dictar para establecer la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, previsiones que se incorporarán al texto final de la Carta de 1917.

E) Entre las prevenciones generales que, bajo tal rótulo, acogía el Título sexto (artículos 123 a 130), asumía particular relevancia el art. 129 del Proyecto, que contrastaba fuertemente con lo establecido por su equivalente de la Carta de 1857, el art. 123, precepto este último que se limitaba a decir: “Corresponde exclusivamente a los poderes federales ejercer, en materias de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes”. Frente a tan concisa previsión, el art. 129 señalaba:

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

El Estado y la Iglesia son independientes entre sí.

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

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

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

Tal previsión implicaba incorporar al marco constitucional la noción del matrimonio como contrato civil, sujetándolo, al igual que los restantes actos relativos al estado civil, a la exclusiva competencia de las autoridades civiles. Ello ya significaba dar un amplio paso adelante respecto del texto constitucional precedente. Sin embargo, los sectores más radicales del Congreso no se iban a dar por satisfechos con tal previsión, procediendo a redactar un larguísimo art. 130, equivalente del anterior. El odio hacia todo lo que tuviera que ver con la religión y la brutal inquina anticlerical sentida por estos sectores, se iba a traducir en un artículo de corte reglamentista en el que podían leerse previsiones tan inquisitoriales como las que mencionamos: 1) prohibición a los ministros del culto, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o de propaganda religiosa, de hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del Gobierno; 2) prohibición del derecho de sufragio activo y pasivo para los ministros del culto, así como del derecho de asociarse; 3) necesidad de obtención de un permiso de la Secretaría de Gobernación, previa audiencia del Gobierno del Estado, para dedicar al culto un nuevo templo (con la absoluta falta de respeto que esta gente siempre tuvo hacia la religión, en el precepto se habla de “un nuevo local”, como si se tratase de un local comercial); 4) necesidad de comunicar a la autoridad todo cambio del párroco de un templo (por supuesto, en el texto constitucional no se habla de párroco, sino del “encargado” del templo, como si se tratase del encargado de un comercio); 5) prohibición de que las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sean por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no puedan 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;

6) prohibición de constituir una agrupación política cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. Aún podríamos seguir, pero no vale la pena. La inquina religiosa quedó constitucionalizada en Querétaro, en lo que, a mi juicio, constituye uno de los puntos más negros de esa, por tantas otras razones, encomiable Constitución.

El Proyecto de don Venustiano ya había marcado distancias con la Iglesia católica, pues no de otra confesión se trataba; frente a los abusos e interferencias en la vida política por parte de ésta, pues unos y otras también se habían producido en tiempos no muy lejanos y en gran magnitud, lo que nos parece una verdad incontrastable, el Proyecto dio un giro de timón en relación al tratamiento dado al tema por la Carta de 1857; ese giro de timón era prudente y razonable, pero en el ámbito de lo religioso y clerical, esas palabras no existían en el diccionario de los revolucionarios radicales.

IV. Digamos para finalizar que, no obstante el relativo continuismo del Proyecto en el plano de las normas de naturaleza socio-económica, en el ámbito de los derechos, por lo menos de los más clásicos, las reformas, orientadas hacia un fortalecimiento de esos derechos y de sus garantías, eran más que patentes. Pese a la supresión de la famosa cláusula del art. 1º de la Carta de 1857, en el Proyecto de don Venustiano los derechos tenían una presencia bastante más ostensible que en 1857 y gozaban de mejores garantías. Y en el plano de la organización de los poderes públicos, el Proyecto introducía una serie de razonables mejoras, siendo particularmente destacables las atinentes al Poder Judicial.

Cierto es que en estas innovaciones se seguía la estela, incluso en lo que atañe a la numeración de su articulado, de la Constitución de 1857, pero ya señalamos al principio, que Carranza no se proponía otra cosa que la reforma de la Carta Federal anterior; como ya dijimos, en su propio Mensaje lo dejó muy claro cuando se refirió a su Proyecto como el “Proyecto de Constitución reformada”. Así las cosas, al Proyecto no se le debía juzgar sino por la finalidad pretendida, fuera ésta o no compartida por la mayoría de los constituyentes, que evidentemente no lo iba a ser, y desde aquella finalidad merecía sin duda el elogio. Todo ello, al margen ya de que no se puede olvidar que el Proyecto carrancista ejerció sobre el texto definitivo de la Constitución un mayor impacto del que por lo general se suele creer.

b) La regulación dada al juicio de amparo en el Proyecto

I. Hemos de ocuparnos ahora del complejo y a todas luces exageradamente extenso diseño dado en el Proyecto al juicio de amparo. Los artículos 106 y 107, normas de cierre de la Sección III (Del Poder Judicial) del Título tercero, vienen a ser el trasunto de los artículos 101 y 102 de la Carta de 1857, y si bien el primero de aquéllos tiene idéntica redacción a la del art. 101, sesenta años anterior, el art. 107 es una extensísima norma cuya redacción sería más acorde con la propia de una ley reglamentaria, por utilizar la terminología mexicana, que con la pertinente de un artículo constitucional. Por supuesto, el impacto de los artículos 106 y 107 sobre la versión final de la Constitución sería realmente determinante, pues el art. 103 del texto definitivo, equivalente al 106 del Proyecto, tendría su misma redacción, y el art. 107

de la Constitución (que conserva el mismo número que su equivalente del Proyecto), aun cuando su redacción no sea idéntica, en lo sustancial se puede decir que lo es, habiendo sido objeto tan sólo de una pequeña modificación. Como un estudioso foráneo, pero excelente conocedor de la institución, ha escrito, tratando de marcar la profunda diferencia de lo acontecido con los preceptos que contemplaban los derechos sociales, “in the matter of *amparo*, the convention displayed no such desire to depart from the spirit or letter of Carranza’s recommendations and adopted the text of articles 106 and 107 with only minors alterations in phrasing”¹⁹⁰.

El art. 106 del Proyecto, como se acaba de decir, mantiene la misma redacción de carácter general que el de su equivalente de 1857. De conformidad con el mismo:

“Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de cualquiera autoridad, que violen las garantías individuales.

II. Por leyes o actos de la autoridad federal, que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III. Por las leyes o actos de las autoridades de éstos, que invadan la esfera de la autoridad federal”.

El precepto, como ya se había establecido sesenta años atrás, contemplaba los dos aspectos del juicio de amparo: la protección de las garantías individuales frente a toda vulneración de las mismas llevada a cabo por una ley o acto de autoridad, la verdadera razón de ser de la institución, y la tutela del régimen de distribución de competencias entre el poder federal y los poderes de los Estados, que se llevaba a cabo de modo indirecto, al requerir en todo caso de una vulneración de aquellas garantías.

A la vista de esta previsión, que se mantendría en iguales términos en el art. 103 de la Constitución, en el importantísimo Coloquio de Heidelberg de 1961, sobre la justicia constitucional en la época contemporánea, Barberis, que se encargó del estudio de la justicia constitucional en México, hizo una observación que nos parece por entero pertinente, y que, en síntesis, es la de que el juicio de amparo no se hallaba expresamente establecido en defensa de la supremacía de la Constitución, sino en protección de los derechos. A tal respecto, escribía Barberis¹⁹¹: “Das Verfahren ist nicht eigens zum Schutz der Suprematie der Verfassung geschaffen worden, sondern dient in erster Linie dazu, den Genuss und die Ausübung der in der Verfassung enthaltenen Individualrechte zu gewährleisten”. (El juicio de amparo no está expresamente establecido en defensa de la supremacía de la Constitución, sino que sirve en primer lugar para garantizar el goce y ejercicio de los derechos individuales incluidos en ella). Ahora bien, de inmediato, el propio autor reconocía que, en la praxis, el efecto del juicio de amparo era el propio de un proceso de garantía de la Constitución: “Die Tatsache, dass es in der Praxis wie ein Verfahren zur Garantie des Vorrangs der Verfassung wirkt, ist eine Folge, nicht aber sein wesentliches Motiv”. (El hecho de que en la praxis surta efecto como un

¹⁹⁰ Richard D. BAKER, *Judicial Review in Mexico*, op. cit., p. 48.

¹⁹¹ Julio A. BARBERIS, “Verfassungsgerichtsbarkeit in Mexiko”, en *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart* (Länderberichte und Rechtsvergleichung), Herausgegeben von Hermann Mosler, (Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht. Internationales Kolloquium. Heidelberg, 1961), Köln/Berlin, Carl Heymanns Verlag KG, 1962, pp. 392 y ss.; en concreto, p. 393.

procedimiento de garantía de la primacía de la Constitución es una consecuencia, no sin embargo su causa o motivo esencial). Evidentemente, ya desde nuestra óptica, todo ello, que nos parece algo indiscutible, era la consecuencia lógica de que el amparo tenía la vista puesta unidireccionalmente en los derechos o garantías, y siendo así no podía concebirse como un instrumento de defensa integral de la Constitución, aunque de resultas del mismo, en último término, pudiera llegar a serlo.

De las garantías individuales, acogidas por los 29 primeros artículos de la Constitución, como ya había hecho la Carta de 1857, poco hay que decir que no se haya señalado con anterioridad. Quizá convenga tan sólo precisar que, de hecho, la constitucionalización del amparo como control de legalidad iba a permitir que garantías sociales como las del importantísimo art. 123 de la Constitución, que contemplaba todo lo relativo al trabajo y a la previsión social, quedaran cubiertas bajo la capa protectora del amparo¹⁹². Pero aún se iba a ir más lejos, pues por virtud del amparo de tipo casacional, como escribiera Fix-Zamudio¹⁹³, todos los derechos establecidos en las leyes ordinarias, incluyendo los modestos reglamentos municipales, iban a quedar bajo la cobertura protectora del juicio de amparo. Con ello, se optaba por una fórmula enormemente avanzada. Piénsese que, en los años ochenta, el destacado Profesor vienés Öhlinger¹⁹⁴, refiriéndose a su país, se hacía eco de cómo el problema de saber si razonablemente es posible formular los derechos sociales como derechos subjetivos formulados por la Constitución y directamente alegables ante la justicia, era objeto de vehementes discusiones. Ante la problemática de si la Constitución no debería ofrecer una protección jurídica al ciudadano en ciertas ocasiones extremas, garantizando, por ejemplo, el derecho al salario mínimo o el derecho a asignaciones de paro, Öhlinger recordaba la discusión existente acerca de la posibilidad de dotar a los derechos sociales de la forma de garantías institucionales y proposiciones constitucionales dirigidas al legislador.

En cuanto a la segunda modalidad del amparo, conocida por un sector de la doctrina como “amparo soberanía”, Fix-Zamudio¹⁹⁵, hace ya un cuarto de siglo, señalaba que la misma había perdido su eficacia práctica, promoviéndose en escasas ocasiones con fundamento en esas fracciones II y III del precepto, lo que justificaba por el hecho de haber aceptado la jurisprudencia, como un motivo de procedencia del amparo, el principio de legalidad establecido por el art. 16 de la misma Carta federal; así las cosas, como todo acto de autoridad (incluyendo los legislativos) debe provenir de “autoridad

¹⁹² Como ha escrito Cabrera, “como consecuencia de la aceptación del amparo en que se funden la constitucionalidad y la legalidad, se admitió indirecta, y tal vez inconscientemente, la procedencia del amparo en la protección de las garantías sociales, tanto en materia obrera como agraria. El art. 123 de la Constitución, la Ley Federal del Trabajo y las demás leyes laborales, la Ley de 6 de enero de 1915 y el texto del art. 27 constitucional (aunque éste, precisémoslo, si bien resulta algo obvio, se halla dentro del capítulo relativo a las garantías individuales), así como el Código Agrario y otros ordenamientos sobre el problema agrario en México, que tratan de defender a los trabajadores, ejidatarios y comuneros, quedaron bajo control del amparo”. Lucio CABRERA, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, op. cit., p. 97.

¹⁹³ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario del artículo 103”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, op. cit., pp. 431 y ss.; en concreto, p. 434.

¹⁹⁴ Theo ÖHLINGER, “El Tribunal Constitucional austriaco”, en la obra colectiva, *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 475 y ss.; en concreto, pp. 488-489.

¹⁹⁵ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario del artículo 103”, op. cit., pp. 434-435.

competente”, cuando una ley o acto de autoridad federal invade la autonomía de una entidad federativa o viceversa, debe considerarse que proviene de una autoridad incompetente, con lo que infringe garantías individuales, y por ello queda comprendido dentro de lo dispuesto en la fracción I del propio artículo.

II. Bien distinto iba a ser lo sucedido con el art. 107 del texto carrancista, que nada, absolutamente nada, iba a tener que ver con el precepto equivalente sesenta años anterior. Tras la dura crítica del Primer Jefe a la degeneración experimentada por el juicio de amparo, y, no obstante la misma, su inequívoca opción proclive a mantener el amparo-casación, considerando con notable ingenuidad, que bastaría con limitarlo a los casos de verdadera necesidad, dotándolo a la par de un procedimiento expedito para que fuera efectivo, para superar sus disfunciones de antaño, hay que presuponer que la extensa y compleja redacción que en el Proyecto se iba a dar al art. 107, pretendía justamente dotar al amparo entendido como control de legalidad de esa efectividad perdida. Se trataría, por una parte, de dificultarlo para disminuir el a todas luces exagerado número de amparos, descargando así a los tribunales federales de su brutal carga de trabajo, pero sin prescindir de esta modalidad del amparo, pues su pervivencia se consideraba una cuestión de estricta justicia para la ciudadanía, abrumada por la arbitrariedad y despotismo de las autoridades estatales; conjugar ambas finalidades no era, desde luego, una operación jurídicamente fácil.

A tratar de resolver ese rompecabezas se iba a orientar el citado art. 107, que iba a acoger las que bien podían considerarse como las bases procesales y las reglas jurisdiccionales que habían de regir las controversias a que aludía el precepto que le precedía, el art. 106, deteniéndose de un modo muy especial en el amparo en los juicios civiles y penales. Baste con decir que de sus doce Secciones, siete de ellas (las que van desde la segunda a la octava) se dedicaban a regular distintos aspectos del amparo en los juicios civiles o penales, si bien en el conjunto de sus fracciones se regulaban las líneas generales de aspectos muy diferentes del juicio de amparo. De ahí que Fix-Zamudio haya podido escribir¹⁹⁶, que este es uno de los preceptos más complejos de la Constitución federal y comparte con los artículos 27 y 123 su naturaleza reglamentaria, conteniendo un gran número y diversidad de cuestiones de difícil descripción de manera sucinta. Y aunque ciertamente el maestro Fix se refiere a un texto todavía mucho más extenso del que tuvo la primera versión constitucional, como antes se dijo, casi idéntica a la redacción dada al precepto del mismo número en el Proyecto del Primer Jefe, sus reflexiones, no nos cabe la más mínima duda de ello, son perfectamente predicables del texto del Proyecto.

III. Llegados aquí, es el momento de entrar a desentrañar del modo más sistemático que nos sea posible el contenido del art. 107 del Proyecto de Carranza, vertebrado como ya se ha dicho en doce fracciones, prestando especial atención a los principios

¹⁹⁶ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Colección Popular Ciudad de México. Serie Textos Jurídicos / Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 4ª ed., 1993, pp. 449 y ss.; en concreto, p. 454.

cardinales que va fijando en sus distintos apartados, si bien ya en su párrafo inicial acoge otro de los principios más característicos de la institución. Nos ocupamos de tales principios:

A) Principio de promoción del juicio de amparo por la parte agraviada, que ya se acoge por el párrafo inicial o de apertura del art. 107, a cuyo tenor:

“Todas las controversias de que habla el artículo anterior se seguirán a instancia de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley, la que se ajustará a las bases siguientes”.

En realidad, este párrafo es casi una transcripción literal del primer inciso del art. 102 de la Carta de 1857, que a su vez, como ya se vio, encontraba precedentes más remotos. Su sentido es meridianamente claro: sólo aquel que se vea directamente perjudicado, agraviado si así se prefiere, en una de las garantías individuales que enuncia el Proyecto, por un texto legal o por un acto de autoridad, podrá desencadenar el proceso de amparo, que por lo mismo, como regla general, pues no pretendemos ahora entrar en los detalles de la regulación legal dada en un primer momento a la institución por las dos primeras Leyes de Amparo, la de 18 de octubre de 1919 y la que ha estado en vigor durante un largo período de tiempo, aunque hoy ya no lo esté, la de 30 de diciembre de 1935, excluye la legitimación de cualquier otra persona, impidiendo de raíz todo atisbo de acción pública.

Unos pocos años después de la entrada en vigor de la Constitución, Rodolfo Reyes¹⁹⁷ censuraba lo que sin duda por aquel entonces era un defecto del amparo: su diseño estrictamente individualista, que parecía excluir la legitimación de las personas jurídicas. Según este gran jurista, los constituyentes mejicanos de 1917 no percibieron claramente que al dar una Constitución socializante, o si se quiere socialista en algunos aspectos, debían de haber establecido algunas previsiones especiales en relación a este recurso típicamente individualista. Si la vida corporativa, y acaso hasta la representación de ella, puede irse imponiendo en las modernas Constituciones, era preciso, concluía Reyes, preocuparse de ello al tratar del amparo.

B) Principio de relatividad de los efectos de la sentencia que otorgue el amparo demandado. La primera de las fracciones del art. 107 transcribe prácticamente en su literalidad (con el único cambio de sustituir el término “proceso”, utilizado en 1857 por la palabra “queja”) el inciso segundo del art. 102 de la Carta del 57. A tenor de tal fracción:

“La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”.

¹⁹⁷ Rodolfo REYES, *Ante el momento constituyente español* (Experiencias y ejemplos americanos), Madrid/Barcelona/Buenos Aires, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1931, p. 86.

El precepto acogía la bien conocida “fórmula Otero”, con esa escueta referencia a los “individuos particulares”, que si bien ya era discutible a la vista del tenor del Proyecto (piénsese, por poner un ejemplo, en que su art. 27 contemplaba los ejidos de los pueblos, que se habían de disfrutar en común por sus habitantes, y al contemplarse dentro de la Sección I del Título I constituían una garantía individual que, de modo inequívoco, desbordaba el estricto ámbito del individuo), aún lo sería más tras la recepción en sus mismos términos por el texto final de la Carta de Querétaro, que iba a consagrar profusamente derechos sociales que desbordaban el ámbito estrictamente individual. De ahí que la segunda Ley de Amparo, de 1935, en el párrafo primero de su art. 76, complementase la dicción constitucional al disponer:

“Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales privadas u oficiales que lo hubiesen solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare”¹⁹⁸.

Nada vamos a decir del principio de relatividad de los efectos de la sentencia, que es lo que nos indica la archisabida “fórmula Otero”, pues a lo largo de los capítulos anteriores ya nos hemos ocupado *in extenso* del mismo.

C) Principio de suplencia de la queja. El párrafo segundo de la fracción segunda elevaba a rango constitucional por primera vez el principio de la suplencia de queja en los juicios penales, habilitando a la Suprema Corte para suplir la deficiencia de la queja, “cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que le ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es la exactamente aplicable al caso y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación”, previsión que en iguales términos se incorporará al texto final de la Constitución. Según Palacios¹⁹⁹, en esta previsión anidaban las ideas centrales de Vallarta.

En reformas posteriores, la suplencia de la queja, con infinita mayor lógica, puesto que al fin y al cabo viene a suponer una importante matización en relación al principio de la relatividad de los efectos de las sentencias, se iba a contemplar en la misma fracción en la que se aludía a la “fórmula Otero”. La distinta ubicación de este principio en el Proyecto encuentra su razón de ser en el hecho de que la suplencia de la queja no se contemplaba con carácter general, sino que la Suprema Corte era habilitada para llevar a cabo tal suplencia tan sólo en los juicios penales. A tenor del mencionado párrafo:

“La Suprema Corte, no obstante esta regla (regla que precisaba las estrictas exigencias a que debía acomodarse la queja, y a las que nos referiremos en un momento inmediato posterior), podrá suplir la deficiencia de la queja en un

¹⁹⁸ Manejamos el texto de la Ley de Amparo de 1935 acogido en la obra, *Ley de Amparo con las últimas reformas*, (Exposiciones de Motivos, Formularios e Índice analítico y sistemático de Miguel GUSSINYE ALFONSO), México, D. F., Editorial Divulgación, sin fecha (aunque la obra es posterior a 1950); el texto completo del art. 76, en pp. 80-81.

¹⁹⁹ J. Ramón PALACIOS, “La exacta inexactitud”, *op. cit.*, p. 189.

juicio penal, cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley que le ha dejado sin defensa, o que se le ha juzgado por una ley que no es la exactamente aplicable al caso, y que sólo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación”.

La limitación al ámbito penal era indiscutible; sin embargo, Cabrera²⁰⁰ entendió que, como no se expresó que el juez federal debería limitarse en los otros casos a lo que hubiera expuesto el quejoso en los conceptos de violación, podía afirmarse que la suplencia de queja no fue prohibida en las demás materias. Esta interpretación era bastante heterodoxa, por decirlo de alguna manera. En cualquier caso, lo cierto y verdad será que, en subsiguientes reformas constitucionales, el principio de suplencia de la queja irá ampliando su espectro, su ámbito, si así se prefiere, de modo harto significativo, pero también los órganos judiciales que podían acordarla. Baste con recordar que, en las reformas introducidas en el art. 107 en marzo de 1951, se amplió la facultad de llevar a cabo la suplencia de queja a todos los jueces de amparo, por lo que dejó de corresponder en exclusiva a la Suprema Corte. De otro lado, se amplió su ámbito al extenderse a aquellos supuestos en que el acto reclamado se hubiese apoyado en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte. Asimismo, se admitió esta actividad correctora de la demanda llevada a cabo por los jueces en los casos en que, habiendo presentado un amparo un trabajador, se constatare por el juez que había habido en contra del demandante una violación manifiesta de la ley que había producido su indefensión. Para concluir, y sin ánimo alguno de exhaustividad, recordaremos que en 1962 se previó la suplencia de queja en beneficio de los campesinos sujetos a la reforma agraria, esto es, los ejidatarios o comuneros y sus respectivos núcleos de población, siempre que en el amparo en el que fueren partes se estuvieren discutiendo derechos individuales o colectivos de carácter agrario.

D) Principios que rigen el amparo en los juicios civiles y penales. El párrafo primero de la fracción II y las fracciones III, IV, V, VI, y VII, iban a sentar las líneas maestras que habían de regir en aquellos amparos que se demandaran contra actos de las autoridades judiciales. También en cierto modo la fracción VIII tenía que ver con este tipo de amparos, pero, a efectos de su estudio, nos parece más pertinente agruparla junto a la fracción IX, en cuanto que una y otra contemplan la competencia para conocer de los juicios de amparo. Los principios anteriormente aludidos pueden compendiarse del siguiente modo:

a) En los juicios civiles o penales, con la sola salvedad de los casos de la fracción IX, a tenor del primer párrafo de la fracción II, “el amparo sólo procederá contra las sentencias definitivas, respecto de las que no proceda ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que

²⁰⁰ Lucio CABRERA, “La Revolución de 1910 y el Poder Judicial Federal”, en la obra colectiva, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, op. cit., pp. 181 y ss.; en concreto, p. 221.

cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda por vía de agravio”. La fórmula de la procedencia del amparo tan sólo frente a las sentencias definitivas no era nueva; sin ir más lejos ya se había contemplado en la reforma constitucional de 1908. Desde luego, esta fórmula parecía llamada a impedir los abusos de antaño, de los que ya hemos hecho mención en el capítulo anterior, que llegaron al extremo de que se presentaran varias demandas de amparo en un mismo proceso, dada la posibilidad de impugnar prácticamente cualquier acto procesal, aunque fuera de trámite, acordado en un juicio.

Volviendo a la reforma constitucional introducida en el art. 102 de la Carta de 1857, en noviembre de 1908, no deja de ser curioso el auténtico ciclón de críticas a que la misma dio lugar en la Exposición de Motivos del Decreto expedido por Carranza en Veracruz, el 28 de septiembre de 1915, que dejó sin efecto dicha reforma. En lo básico, la idea central de esa reforma era la misma que ahora propugnaba el Proyecto, bien que circunscribiéndola a la violación de garantías en asuntos judiciales del orden civil, que sólo podía recurrirse en amparo después de pronunciada la sentencia que pusiera fin al litigio. Ciertamente es que ahora ese amparo, no sólo en los asuntos judiciales civiles sino también en los penales, se iba a supeditar a una serie de exigencias que habían de dificultarlo; cierto será asimismo que la fracción IV introducirá algún otro nuevo y relevante requisito en relación a las sentencias definitivas dictadas en los juicios civiles, requisito este último en el que ha de presuponerse que los redactores del Proyecto, junto al propio Carranza, confiaban para poner coto a los abusos hasta entonces producidos; en cualquier caso, la filosofía, que nos parece por entero razonable, no dejaba de ser la misma, lo que no deja de plantearnos la razón por la que Carranza, –o quienes lo asesoraran, que para el caso es lo mismo, pues al fin y al cabo el Primer Jefe era el último responsable– tan sólo un año antes, lanzara toda su artillería crítica frente a la fórmula introducida en la Constitución en noviembre de 1908, para ahora, bien es verdad que con mayores cautelas adicionales, en cierto modo, volver a ella.

Noriega se iba a mostrar crítico frente a esta modalidad del recurso por la violación de una garantía llevada a cabo al hilo del procedimiento, que tilda de engorrosa, y del que recuerda que se denominó “reparación constitucional”²⁰¹, a fin de que las violaciones cometidas durante la secuela del procedimiento se hicieran valer, exclusivamente, al reclamarse la sentencia definitiva, siempre que esas violaciones hubieran sido objeto de la oportuna reclamación y protesta, al negarse la reparación, debiendo asimismo alegarse como agravio durante la segunda instancia. No vemos en ello motivo de censura, pues lo lógico es que toda violación de garantías deba ponerse de manifiesto una vez que la misma, al entender del agraviado, se produzca, a fin de posibilitar que el juez común, quizá inconsciente de la misma, pueda tener la ocasión de rectificar.

b) Rasgo común respecto de los juicios civiles y penales era, a tenor de la fracción III, la limitación de la procedencia del amparo cuando el mismo se plantease por violación de las leyes del procedimiento, a que se afectasen partes sustantivas del mismo, de manera tal que su infracción dejase sin defensa al quejoso. La precisión nos parece de la mayor relevancia, y perfectamente coherente con la finalidad del amparo,

²⁰¹ Alfonso NORIEGA, *Lecciones de Amparo*, Tomo I, México, Editorial Porrúa, 3ª ed., 1991, pp. 114-115.

que no se olvide que, de modo primigenio, era la tutela de las garantías individuales; en coherencia con ello, no cabía el amparo por cualquier transgresión de la legislación procesal, sino justamente por las violaciones que condujesen a la indefensión del demandante de amparo, pues en tales casos era obvio que existía una grave afectación de las garantías individuales del quejoso.

c) Con anterioridad, hablábamos de ciertas cautelas adicionales introducidas por el Proyecto en relación al amparo demandado contra sentencias definitivas dictadas en juicios civiles. Será la fracción IV la que se ocupe de las mismas. A tenor de tal fracción:

“Cuando el amparo se pida contra la sentencia definitiva en un juicio civil, sólo procederá, además del caso de la regla anterior, cuando, llenándose los requisitos de la regla segunda, dicha sentencia sea contraria a la letra de la ley aplicable al caso o a su interpretación jurídica, cuando comprenda personas, acciones, excepciones o cosas que no han sido objeto del juicio, o cuando no las comprenda todas por omisión o negativa expresa”.

Será con esta exigencia como, a nuestro modo de ver, se tratará de poner una barrera, en teoría difícil de burlar, aunque no tanto en la práctica, frente a los abusos de los amparos por violación de la legalidad en asuntos judiciales civiles. Dejando al margen el caso de violación de las leyes procesales, resuelto muy razonable y restrictivamente, como acabamos de ver, en los supuestos mucho más frecuentes de fundamentar el amparo frente a una resolución judicial en materia civil, por haber resuelto el juez el asunto en disconformidad con la ley (pues como ya se dijo, el art. 14 del Proyecto dejó de lado la controvertidísima expresión del artículo equivalente de la Carta de 1857: “por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él”), el demandante de amparo se veía obligado a demostrar que el juez común había dictado una sentencia contraria a la letra del texto legal o a su interpretación jurídica. Si lo primero debía entenderse como un supuesto rarísimo, lo segundo no sólo sería el caso más corriente, sino que podía encerrar un enormemente mayor grado de polémica, razón por la que lo dispuesto en esta fracción ni de lejos impediría el amparo en este tipo de supuestos.

d) Las fracciones quinta y sexta contemplaban el efecto suspensivo anudado al amparo respecto de las sentencias definitivas, estableciendo un régimen jurídico diferenciado en función de que se tratase de sentencias dictadas en juicios penales o civiles. En los primeros (fracción V), la regla general era inequívoca: “la ejecución de la sentencia definitiva contra la que se pida amparo, se suspenderá por la autoridad responsable, a cuyo efecto el quejoso le comunicará, dentro del término que fije la ley y bajo la protesta de decir verdad, la interposición del recurso”. El demandante de amparo había de acompañar en su comunicación dos copias, una para el expediente y la otra para que se entregara a la parte contraria.

La regla que regía en los juicios civiles (fracción VI) era justamente la contraria, esto es, la suspensión de la sentencia parecía ser lo excepcional y, en todo caso, se

sujetaba a una cautela económica, verdadero requisito *sine qua non* para la suspensión. A tenor de la citada fracción:

“En los juicios civiles, la ejecución de la sentencia definitiva sólo se suspenderá si el quejoso da fianza de pagar los daños y perjuicios que la suspensión ocasionare, a menos que la otra parte diera contrafianza para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban, si se concediere el amparo, y pagar los daños y perjuicios consiguientes. En este caso, se anunciará la interposición del recurso, como indica la regla anterior”.

El régimen jurídico diferente respecto a la suspensión de la sentencia definitiva dictada en un juicio penal es por entero razonable, pues, evidentemente, los valores y bienes en juego en un juicio penal (la vida, la libertad de la persona...) son de una entidad infinitamente mayor que las cuestiones económicas que pueden hallarse en juego en un proceso de naturaleza civil. Por lo tanto, que para la suspensión de la ejecución de la sentencia se exija fianza del quejoso, o que, reclamando la otra parte tal ejecución, la misma se avenga a garantizar cautelarmente los daños y perjuicios que dimanarían del otorgamiento final del amparo, nos parece una excelente fórmula procesal.

e) La fracción VII contempla una exigencia formal que proyecta hacia todo aquel supuesto en que se quiera pedir amparo contra una sentencia definitiva, que por lo demás ya se halla implícita en alguna de las fracciones precedentes. Se trata de que en tales casos de solicitud de amparo, el demandante deberá solicitar de la autoridad responsable (obviamente de la violación de la garantía individual) copia certificada de las constancias que el quejoso señalare, copia que se adicionará con las que indicare la otra parte, “dando en ella la misma autoridad responsable, de una manera breve y clara, las razones que justifiquen el acto que se va a reclamar, de las que se dejará nota en los autos”. En cierto modo, esta fracción encierra asimismo una inequívoca obligación para la autoridad que el quejoso apunta como responsable de la violación.

E) Principio de diferenciación de dos tipos de amparo: el amparo directo y el amparo indirecto. Las fracciones VIII y IX van efectivamente a establecer una diferenciación fundamental, al proceder a deslindar esta doble modalidad del amparo que va a llegar hasta nuestros días. Con ello, el Proyecto de Carranza se apartaba por completo del diseño seguido bajo la Constitución de 1857, con la sola salvedad del fijado por la primera Ley de Amparo de 1861, de muy corta vigencia por lo demás, que, como ya vimos, al margen de la materia del amparo, implicaba un doble grado o instancia, por cuanto del amparo conocía en primer término el Juez de Distrito, tras lo que era forzoso acudir en revisión ante la Suprema Corte. Ahora, se deja de lado esta fórmula procesal, para fijar el órgano competente en función de la materia sobre la que verse el amparo pedido. Se ha dicho²⁰², que tan trascendental cambio tuvo como mentor (como en otros aspectos de la Carta constitucional, añadiríamos por nuestra

²⁰² Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, op. cit.*, pp. 449 y ss.; en concreto, p. 457.

cuenta) el pensamiento de Rabasa, quien sostuvo que el amparo contra resoluciones judiciales debía considerarse como un recurso y no como un proceso autónomo, y por ello tanto el Proyecto como después el texto definitivo de la Constitución configuró este nuevo procedimiento ante la Suprema Corte de Justicia, y en 1951, cuando se crearon los Tribunales Colegiados de Circuito, también ante ellos.

Aunque ya en diversas partes de esta obra hemos tenido ocasión de ocuparnos de la posición de Rabasa, vale la pena recordar ahora las nítidas y brillantes reflexiones sobre el amparo como juicio y como recurso²⁰³ que el insigne maestro mexicano dejó escritas en una de sus más célebres obras, *El Artículo 14. Estudio constitucional*, publicada en 1906:

“La ley –escribe Rabasa– es impotente para cambiar la naturaleza de las cosas, y la diferencia entre juicios y recursos depende de la naturaleza de la reclamación que los origina, y se funda en la diferencia irreducible entre el todo y la parte; el juicio no se inicia sino intentando una acción para reclamar la satisfacción de un derecho; comienza por la demanda y concluye por la sentencia que causa ejecutoria; el recurso se entabla sobre una resolución judicial para reclamar la revisión y tiene por objeto que se corrija la mala aplicación de una ley; es una parte del juicio, que comienza con la reclamación del error cometido y concluye con sentencia, que no es necesariamente la misma que pone fin al juicio. En este concepto, el procedimiento de amparo, tal como lo autoriza y establece la ley, puede ser un juicio y puede ser un recurso. Es lo primero siempre que lo motiva la violación de cualquier artículo que no sea el 14, porque esta violación origina una acción nueva, que se ejercita en el amparo reclamándose la satisfacción del derecho violado; el juicio fenece por la sentencia de la Suprema Corte (...). En el caso del artículo 14 sucede todo lo contrario, y entonces el procedimiento federal tiene toda la naturaleza y todos los caracteres del recurso; el pretexto es una violación, pero como el oficio de la Suprema Corte es examinar si la ley ha sido o no exactamente aplicada, es de mera revisión, y tiene por objeto enmendar la mala aplicación de la ley en los procedimientos comunes; la resolución de la Corte no fenece el juicio, porque no resuelve definitivamente sobre la acción intentada, y los tribunales comunes, continuándolo, siguen sobre la misma materia en que intervino la justicia federal”²⁰⁴.

Añadamos, que el amparo directo se aproximará sensiblemente a la casación o recurso extraordinario de nulidad contra sentencias definitivas que pongan fin al juicio y que dan lugar a la acción de amparo. A su vez, en el amparo indirecto, cuando se interpone para lograr la declaratoria de una ley o norma de observancia general, obligatoria e impersonal, se ha visto la figura de un verdadero juicio constitucional²⁰⁵, con efectos políticos, en cuanto mira al orden fundamental del país. Nos referimos a continuación de modo separado a cada uno de esos tipos de amparo: el directo y el indirecto.

²⁰³ El Capítulo XII de su obra sobre el controvertido artículo decimocuarto lleva por título: “El amparo, juicio y recurso”. Cfr. al respecto, Emilio RABASA, *El Artículo 14 (Estudio constitucional) y El juicio constitucional (Orígenes, teoría y extensión)*, México, D. F., Editorial Porrúa, 1955, pp. 95-102.

²⁰⁴ Emilio RABASA, *El Artículo 14 y El juicio constitucional*, op. cit., p. 97.

²⁰⁵ Efraín POLO BERNAL, *El juicio de amparo contra leyes (Sus procedimientos y formulario básico)*, México, Editorial Porrúa, 2ª ed., 1993, p. 41

a) El amparo directo es el que procede contra sentencias definitivas dictadas en juicios civiles o penales. Debe interponerse directamente ante la Suprema Corte, razón por la que alguna doctrina lo ha denominado también “uni-instancial”, diferenciándolo así del amparo anterior que, con la sola excepción de la Ley de 1961, siempre requirió de una doble instancia, tal y como ya se expuso. Ante la Corte se había de presentar el escrito de la demanda con la copia a que alude la fracción VII, o bien, en su caso, debía de remitírsele por conducto de la autoridad responsable o del Juez de Distrito del Estado a que pertenezca. “La Corte –según se dispone en la fracción VIII– dictará sentencia sin más trámite ni diligencia que el escrito en que se interponga el recurso, el que produzca la otra parte y el Procurador General o el agente que al efecto designare, y sin comprender otra cuestión legal que la que la queja contenga”. Dicho de otro modo, la Corte ha de limitarse a fallar acerca de si en el proceso judicial de que se trate hubo o no una violación de una garantía individual. Destacable muy especialmente era la supresión de todo trámite de audiencia oral ante la Corte, pues ello había de coadyuvar a abreviar el procedimiento. No obstante las modificaciones introducidas en esta modalidad del amparo visualizado como control de legalidad, la esencia del mismo dista de haber cambiado. Schwarz la compendia en pocas palabras con toda nitidez cuando escribe, bien es verdad que haciendo parcialmente suya la apreciación de otros autores, que: “the legality *amparo* enables all violations and mistaken interpretations of the state and federal laws to be transformed into violations of the Constitution”²⁰⁶.

b) El amparo indirecto, también tildado por alguna doctrina como “bi-instancial”, justamente por lo contrario del anterior, esto es, porque posibilitaba una doble instancia, es el que, como regla general, procede contra actos de autoridades no judiciales, bien que también se admite su procedencia frente a cierto tipo de actos, muy específicos, provenientes de autoridades judiciales: los que se ejecuten fuera de juicio o después de concluido éste, o en su caso, aquellos actos producidos en el juicio cuya ejecución sea de imposible reparación o que afecten a personas extrañas al juicio. En estos supuestos, el amparo se ha de pedir ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción esté el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse.

La fracción IX, con la meticulosidad propia de una ley procesal, no de un texto que pretende convertirse en la norma constitucional, regula casuísticamente la tramitación que ha de seguirse ante el Juez de Distrito en este tipo de amparos. Y así, dispone que en estos casos la tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la cual se citará en el mismo auto en que se mande pedir el informe y que se habrá de verificar a la mayor brevedad posible, recibíendose en ella las pruebas que las partes interesadas ofrecieren y oyéndose los alegatos, que no podrán exceder de una hora para cada uno, y a la sentencia que se pronunciará en la misma audiencia. Esta sentencia causará ejecutoria si los interesados no recurriesen ante la Suprema Corte dentro del término que fije la ley y del modo que se expresa en la fracción VIII. Como se puede apreciar, a diferencia del amparo directo, donde no cabe recurso alguno

²⁰⁶ Carl E. SCHWARZ, “Exceptions to the Exhaustion of Administrative Remedies Under the Mexican Writ of *Amparo*: Some Possible Applications to Judicial Review in the United States”, en *California Western Law Review* (*Cal. W. L. Rev.*), (published at San Diego by the United States International University), Vol. VII, 1970-1971, pp. 331 y ss.; en concreto, p. 333.

contra la sentencia de la Suprema Corte, único órgano judicial que, por lo tanto, se pronuncia al respecto, en esta modalidad del amparo indirecto sí se posibilita que la sentencia del Juez de Distrito sea recurrida ante la Suprema Corte; sólo en defecto de recurso la decisión del Juez de Distrito causará ejecutoria.

No residiendo el Juez de Distrito en el mismo lugar en que resida la autoridad responsable, la ley determinará el Juez ante el que se ha de presentar el escrito de amparo; dicho Juez podrá suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma ley establezca.

Dentro de esta modalidad del amparo indirecto se ubicaba igualmente la violación de las garantías de los artículos 16, 19 y 20, preceptos que en el Proyecto, en síntesis, contemplaban diversas garantías en relación a la libertad personal (imposibilidad de librar órdenes de arresto contra una persona, salvo por la autoridad judicial y siempre que se haya presentado una acusación en su contra por un hecho concreto castigado por la ley con pena corporal), a la inviolabilidad de la residencia (requisitos que había de reunir una orden de cateo), a la garantía de un plazo máximo de detención, que no podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto formal de prisión, y en fin, a las garantías que se reconocen a todo acusado en un juicio del orden criminal. La vulneración de alguna de estas garantías se había de reclamar ante el órgano superior del tribunal que la cometa o ante el Juez de Distrito que corresponda, pudiéndose recurrir en uno y otro caso ante la Suprema Corte contra la resolución que se dicte.

F) Reglas de responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades responsables. La fracción X contempla los diversos supuestos de responsabilidad en que podía incurrir la autoridad responsable, en primer término, cuando no suspendiere el acto reclamado, debiendo hacerlo; asimismo, cuando admitiere fianza que resultare ilusoria o insuficiente, siendo en estos dos últimos casos solidaria la responsabilidad penal y civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare. A su vez, la fracción XI disponía que, si después de concedido el amparo, la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el Juez de Distrito que corresponda, para que la juzgue.

G) La fracción XII y última, que por supuesto también quedará plasmada en el texto final de la Constitución, alcanza el máximo umbral de la absurdidad, al elevar a rango constitucional una previsión que, en pura lógica, ni tan siquiera sería propia de una ley, debiendo de quedar reflejada si acaso en un reglamento de índole administrativa. La disposición en cuestión dispone lo que deben hacer los alcaides y carceleros que no reciban copia autorizada del auto formal de prisión de un detenido, dentro del plazo de 72 horas que fija el art. 19 del Proyecto, contadas desde que aquél esté a disposición de su juez. Tales carceleros deberán llamar la atención del juez sobre dicho particular, en el acto mismo de la conclusión de tal término, y no recibiendo la constancia mencionada, dentro de las tres horas siguientes, lo pondrán en libertad. Los infractores de esta disposición serán consignados inmediatamente a la autoridad

competente, como también lo será quien, verificada una aprehensión, no pusiere al detenido a la disposición del juez dentro de las veinticuatro horas siguientes. A nuestro modo de ver, la Constitución no podía pretender tratar de solventar la totalidad de los abusos que pudiesen incidir sobre derechos constitucionales, pues ello haría interminable el articulado constitucional, a la par que desnaturalizaría la ley fundamental.

IV. El Proyecto carrancista, como fácilmente se puede apreciar tras lo expuesto, llevó a cabo un notable esfuerzo, digno desde luego de ser valorado, por intentar regular hasta los más mínimos detalles del régimen jurídico del amparo. Preocupado primariamente el Primer Jefe por la versión del amparo como control de legalidad, el Proyecto procedió a normarlo con un exagerado casuismo, cuya razón de ser no era otra ciertamente que la de frenar su desenfrenado abuso; con una cierta ingenuidad, se creyó que con ello se limitaría su procedencia, y por lo mismo su endémico abuso, y, de resultas, el rezago en los asuntos de la Suprema Corte a que venía sistemáticamente dando lugar. Vanas ilusiones por cierto, pues la experiencia nos muestra un dato incontrovertible: un precepto no requiere para su cumplimiento que sea kilométrico, que lo regule todo con la mayor precisión, entre otras razones, porque la realidad social siempre será más rica que la norma jurídica; además, la clave última para que la norma se cumpla en su letra y en su espíritu es, básicamente, la de que haya voluntad de cumplirla por parte de los actores sociales, lo que innecesario es decir que presupone un cierto grado de cultura cívica. Pero si el mencionado esfuerzo pudo ser encomiable, desde una cierta óptica, desde la perspectiva de la técnica legislativa con la que se operó, resultó deplorable. Don Venustiano y sus asesores, que no eran realmente expertos en Derecho constitucional, debieron creer que la Constitución era como un cajón sin fondo en el que todo cabía, independientemente de que el objeto de la regulación fuere o no de naturaleza constitucional. Bien es cierto que Carrillo Flores²⁰⁷ ha apuntado a la primacía en el México de esos años del positivismo jurídico, como una de las causas de esta hiper-regulación. Pero ello no es excusa suficiente para que se siguiera tan deficiente técnica legislativa. Fix-Zamudio fue tajante cuando señaló²⁰⁸ que, desde el punto de vista de la técnica jurídica legislativa, el texto de la Constitución deja mucho que desear. En similar dirección, Soberanes, y en otro capítulo ya nos hicimos eco de ello, pero conviene recordarlo, escribiría que en México se ha venido desarrollando una técnica legislativa que el autor considera poco conveniente, pues los preceptos constitucionales, en vez de ser muy generales, abundan en especificidades, con el vano propósito de darles mayor firmeza; sin embargo, en la práctica, vemos que se modifican incluso con mayor frecuencia que las leyes ordinarias, por lo que ni se alcanza la anhelada rigidez, ni se cumple con la jerarquía de normas y sí se complica inútilmente la sana evolución del ordenamiento jurídico, y eso es justamente, añade el autor, lo que ha ocurrido con el amparo²⁰⁹.

²⁰⁷ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, op. cit., p. 240.

²⁰⁸ Héctor FIX-ZAMUDIO, “¿Constitución renovada o nueva Constitución?”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 89 y ss., en concreto, p. 96.

²⁰⁹ José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, “Para avanzar en el amparo hay que reformar el artículo 107 constitucional”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 251 y ss.; en concreto, pp. 252-253.

Ya dijimos en el primer capítulo, que si todavía puede comprenderse bien el extraordinario casuismo con que los constituyentes queretanos (que no desde luego el Proyecto de Carranza) regularon algunos de los derechos sociales, ante el temor de que, de no hacerlo así, Congresos venideros podrían llegar a ningunearlos, tal opción resultaba de todo punto incomprensible para el régimen jurídico del juicio de amparo. Puede admitirse que los carrancistas consideraran necesaria una regulación en detalle, pero una cosa es eso y otra el magma jurídico que terminaron plasmando en el Proyecto, que, además, no sólo pasó al texto final de la Constitución, sino que sentó una pauta de futuro a todas luces funesta, por lo menos para quien esto escribe: la de venir a suponer el punto de partida de un proceso sin límite de engrosamiento normativo del precepto, que le ha conducido en la actualidad a una gordura mórbida, con los serios peligros que bien se sabe que tal estado físico (y jurídico) entraña para la salud, en este caso de la institución, cuya evolución normativa se encuentra absolutamente hipotecada por tan desmesuradas previsiones constitucionales, cuando lo lógico es que éstas hubieran quedado circunscritas a los puntos realmente nucleares, siendo la respectiva Ley de Amparo la que entrara a regular con todo casuismo los aspectos menos centrales de la institución.

Por supuesto, no es la nuestra una opinión novedosa, ni que no encuentre precedentes relevantes. Hace ya más de tres cuartos de siglo un jurista del nivel de Rodolfo Reyes, en alusión al art. 107 de la Carta de Querétaro, escribía, “que con sus XII fracciones constituye una de las impropiedades reglamentarias de nuestra ley fundamental”²¹⁰. Y en su obra más clásica sin duda, *La defensa constitucional*, recordaremos que decía, pues ya nos hicimos eco de ello en un capítulo precedente, que la Constitución, en su art. 107, establece todo un código de procedimiento de la jurisdicción constitucional, añadiendo que con su regulación, “al mismo tiempo que defendía a ésta de la ola que la invadió al amparo de la garantía de la exacta aplicación de la ley al caso, daba hasta cierto punto satisfacción a la necesidad del recurso de <amparo contra ley>, cuya poca claridad vienen tratando de sustituir tanto los jurisprudencistas como la jurisprudencia mejicana, y que no es, a la postre, sino el recurso de inconstitucionalidad fijado por primera vez claramente en la ley cubana”²¹¹, apreciación esta última del eminente jurista mexicano que requeriría inexcusablemente de ciertas matizaciones, por cuanto el recurso cubano a que Reyes se refiere, que no es otro que el establecido por una Ley de 1903, de desarrollo de la Constitución de 1901, era de una muy superior complejidad²¹². En fechas

²¹⁰ Rodolfo REYES, *Ante el momento constituyente español*, Madrid/Barcelona/Buenos Aires, Compañía Ibero-Americana de Publicaciones, 1931, p. 53. Páginas después, Reyes insistía en “el impropio y extenso texto del art. 107 constitucional” (*Ibidem*, p. 70).

²¹¹ Rodolfo REYES, *La defensa constitucional* (Recursos de inconstitucionalidad y amparo), Madrid, Espasa-Calpe, 1934, p. 190.

²¹² Recordemos de modo muy sumario, que la primera Constitución de Cuba, de 1901, acogía en su articulado la idea de la supremacía constitucional, atribuyendo al Tribunal Supremo la facultad de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes y normas infralegales. Aunque un sector de la doctrina cubana (así, Eloy G. MERINO BRITO, *El recurso de inconstitucionalidad y su jurisprudencia*, La Habana, Cultural S. A., 1938, p. 10) consideró indiscutible que los constituyentes isleños tuvieron como modelo en este punto, al igual que en otros, la Constitución norteamericana, en un escrito específico sobre la cuestión, hemos mostrado nuestras reservas respecto de tal consideración, algo que queda inequívocamente puesto de manifiesto en el Proyecto constitucional presentado por Leopoldo Berriel, un destacado jurista, que revela una concepción del control de la constitucionalidad muy diferente de la norteamericana, y claramente tributaria del modelo colombiano de la Constitución de 4 de agosto de 1886. Esta concepción terminaría imponiéndose en la Ley de 31 de marzo de 1903, sobre constitucionalidad de las leyes, que en

más recientes, otro gran iuspublicista, Tena Ramírez, aludió a cómo las reglas minuciosas para la tramitación del juicio, que introdujo la Constitución de 1917, son más propias de la ley secundaria²¹³. Mucho más contundente es la crítica de un maestro de la categoría de Carrillo Flores, quien consideró²¹⁴, que la regulación dada al amparo, con una sola excepción, no significó una mejoría respecto a la de 1857; al contrario, dio categoría de preceptos supremos a ciertas disposiciones, como las de su art. 107, que por más de treinta años impidieron un planteamiento correcto de los problemas más importantes relacionados con la protección judicial de los derechos humanos. También Soberanes y Martínez²¹⁵ se han hecho eco de cómo el art. 107 detallaba “con una minuciosidad extraña en el constitucionalismo mexicano de fecha anterior”, los elementos esenciales que iban a integrar el diseño básico del amparo.

D) Los debates constituyentes en el seno del Congreso: una breve aproximación

I. La doctrina no muestra ni mucho menos una posición uniforme a la hora de señalar cuáles fueron los debates más sobresalientes del Constituyente; en cualquier caso, no deja de tener interés hacer un repaso al respecto, por superficial que éste vaya a ser, pues el que para nosotros encierra realmente interés es el debate habido acerca del juicio de amparo, del que nos ocupamos en el epígrafe subsiguiente.

Anticipemos desde este mismo momento, que los constituyentes queretanos nos suscitan una enorme admiración. La situación de la que provenían, el dramático y sanguinolento conflicto revolucionario, no era ni mucho menos la más adecuada para insuflar a un legislador (menos aún a un constituyente) la calma que toda labor legislativa requiere. Pero además, el contexto internacional, con Europa, y poco después los Estados Unidos, sumidos en una guerra de proporciones desconocidas en el mundo hasta ese momento, tampoco invitaba a la calma; más bien a la incertidumbre y a la preocupación.

A todo lo anterior habría de unirse el hecho de la a todas luces inadmisibles limitación del período de debate, establecida por el Primer Jefe, algo que no dejaba de ser una muestra más del larvado autoritarismo de Carranza, persona, dicho sea al margen, por la que sentimos un profundo respeto por su insobornable honestidad y coherencia con sus propios principios, aunque algunos de esos principios no sean en absoluto de nuestro agrado.

su desarrollo de la Constitución iba a contemplar una doble vía para el planteamiento de la controversia de inconstitucionalidad: la vía casacional, cuando la controversia se suscitara en el curso de una “litis”, y la vía directa, conocida como “recurso de inconstitucionalidad por vía de casación”, que en realidad no era sino un recurso de casación por infracción de ley constitucional. Para un mayor detalle, cfr. al respecto, Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, “El control de constitucionalidad en Cuba (1901-1952)”, en la obra del propio autor, *La Justicia Constitucional: una visión de Derecho Comparado*, Tomo III (La justicia constitucional en América Latina y España), Madrid, Editorial Dykinson, 2009, pp. 259-293.

²¹³ Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 531.

²¹⁴ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, op. cit., p. 240.

²¹⁵ José LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ y Faustino José MARTÍNEZ MARTÍNEZ, *Apuntes para la historia del juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 370.

En un contexto tan dificultoso, los Constituyentes de Querétaro fueron capaces de llevar a cabo una tarea que ya anteriormente calificamos de hercúlea, logrando sacar adelante una Constitución que, pese a no ser técnicamente modélica y a tener notables defectos (¿qué obra humana no los tiene?), es de todo punto encomiable, no sólo por el efecto que produjo en México, sino por lo novedoso de algunas de sus propuestas y por el impacto que estaba llamada a tener en el constitucionalismo de medio mundo. Como escribiera Labastida²¹⁶, el Constituyente logró en Querétaro dos metas estelares: en primer lugar, la de apagar el incendio que parecía envolver al país en un desastre irremediable, al acoger con la máxima seriedad las reivindicaciones del pueblo, víctima de la “edad de piedra” de la Dictadura, y en segundo lugar, la de cimentar al lado de los derechos del hombre, los derechos sociales y la recuperación de la dignidad soberana, connotada en el reconocimiento del derecho eminente de la Nación sobre las riquezas de su naturaleza.

Como ya tuvimos ocasión de apuntar, fueron dos las Comisiones de Constitución que se crearon en el seno del Congreso, ante la imposibilidad declarada por la única que se había constituido de inicio, de hacer frente en tiempo oportuno al ingente número de dictámenes que de ella se requerían; a ellas habría que sumar las Comisiones creadas *ad hoc* para proponer el texto de los artículos más representativos del constitucionalismo social. Por lo general, los debates versaron sobre los dictámenes presentados por ellas.

II. Carpizo ha llevado a cabo un hasta cierto punto detenido recorrido por los debates constituyentes que se desarrollaron en Querétaro²¹⁷; a su juicio, el capítulo relativo a los derechos del hombre suscitó los más apasionados debates; la enseñanza, el trabajo y la tierra: de estos dos últimos debates brotaron los derechos sociales del hombre. También estima que la discusión sobre el art. 130 (equivalente al art. 129 del Proyecto), que contempla la intervención que han de tener los poderes federales en materia de culto religioso, es una de las cimas del Constituyente. No deja de ser curioso que ignore la enorme discusión en torno al juicio de amparo, lo que quizá pueda explicarse porque, hasta donde hemos conocido a tan insigne profesor, entre las inquietudes intelectuales de Carpizo, nunca estuvo el juicio de amparo. Nadie duda, desde luego, de que los grandes temas sociales de la Carta queretana fueron acogidos con enorme euforia por los diputados; pero justamente por ello, no creemos que los debates en esta materia tuvieran la intensidad que en otras²¹⁸; con algunas salvedades, había una tan generalizada conciencia social entre gran parte de los constituyentes, que algunas de estas cuestiones, una vez dictaminadas por las comisiones constituidas *ad hoc*, bien podría decirse que se aprobaron casi por aclamación.

²¹⁶ Horacio LABASTIDA, “Grandeza de la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 181 y ss.; en concreto, pp. 182-183.

²¹⁷ Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., pp. 83-121.

²¹⁸ Este es un tópico en el que cae alguna doctrina; así, Rabasa Jr., por así identificarlo, en un epígrafe sobre los debates del Constituyente de 1917, señala que lo notable de este Constituyente, su propia obra en adición a la de Carranza, fueron los artículos de relevante contenido social. 3°, 27, 123 y 130, y tras ello se ciñe a revisar de modo muy superficial el debate acerca de esos preceptos. Emilio O. RABASA, *Historia de las Constituciones mexicanas*, op. cit., pp. 99-102.

Sayeg Helú²¹⁹, coincidiendo en parte con el anterior autor, ha estimado que de la misma manera que en 1856-1857 fue el capítulo referente a los derechos del hombre el que suscitó los debates más apasionados, en 1916-1917 serían también éstos contemplados, empero, ya no bajo el supuesto del reconocimiento como en 1857, sino del otorgamiento, por lo que no se habla ya sino de garantías, los que produjeron las más acaloradas polémicas. El art. 3º, relativo a la libertad de enseñanza y a la educación, sería sin duda el detonante de esos intensos debates de estirpe social que habrían de quedar para la historia. Recuerda asimismo el mencionado autor la discusión que ocasionó la determinación del nombre oficial de México, la relativa a la limitación del régimen de libre concurrencia y la atinente al sistema del Municipio libre.

En referencia a la Sección relativa al Poder Judicial (Sección 3ª del Título III del Proyecto), que incluía las normas relativas al juicio de amparo, Cabrera ha escrito que la actitud general de la Asamblea sobre esta materia fue coherente con la sostenida en otros temas, pues los diputados siempre se manifestaron más entusiastas por resolver los problemas nacionales y por atender a la realidad de la patria que por consagrar principios de ortodoxia jurídica²²⁰. Lo que Cabrera parece estar queriéndonos decir es que el entusiasmo patriótico prevaleció sobre el rigor jurídico, algo que, por lo demás, se constata plenamente con sólo leer con calma el texto surgido del Constituyente. Pero justamente por ello se ha podido decir con evidente razón, que la Carta de 1917 es la síntesis más acabada de la conciencia generacional del país²²¹. De la Madrid la ha considerado como “el producto, complejo y estratégico, de nuestra evolución política”²²², y en similar dirección, aunque con una cierta exageración, hay quien ha llegado a escribir, que esta Constitución es la biografía de México y de su pueblo, pues en cada uno de sus artículos cabe toda su historia²²³.

El propio Cabrera recuerda que se hicieron alusiones a Montesquieu y a otros autores franceses, tras lo que precisa algo a lo que ya nos hemos referido en varias ocasiones: que indudablemente fueron las ideas de Rabasa las que tuvieron mayor influencia, en unas ocasiones para aceptarlas, en otras, para rechazarlas incluso con vehemencia. Curiosa situación la del grandísimo jurista chiapaneco: considerado como enemigo de los revolucionarios y rechazado por buen número de ellos simplemente por la disparidad de sus ideas políticas, llegado el momento de buscar una fuente de autoridad, acudían entusiastas a sus escritos; es humano y comprensible; el prestigio científico y la autoridad moral de Rabasa eran reconocidos incluso por sus más recalcitrantes detractores.

²¹⁹ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., pp. 615-616.

²²⁰ Lucio CABRERA, “La Revolución de 1910 y el Poder Judicial Federal”, en la obra colectiva auspiciada por el Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, D. F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 181 y ss.; en concreto, p. 202.

²²¹ Enrique SÁNCHEZ BRINGAS, “La democracia y la Constitución de 1917”, en la obra colectiva auspiciada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo VI, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 309 y ss.; en concreto, p. 317.

²²² Miguel DE LA MADRID, “Las grandes tendencias del constitucionalismo mexicano”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, op. cit., pp. 391 y ss.; en concreto, p. 411.

²²³ José FUENTES GARCÍA, “Vigencia de la Constitución de 1917. La Constitución: biografía de México y su tiempo”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, op. cit., pp. 322 y ss.; en concreto, p. 322.

En definitiva, los debates constituyentes vienen a confirmar una idea que, en pocas palabras, creemos que resume lo acontecido en Querétaro. De esta Asamblea, con sus pasiones, enfrentamientos y aspiraciones, surgió un texto constitucional que no fue otra cosa (y ya es mucho) que la Revolución institucionalizada²²⁴. El deseo de hacer frente a las situaciones de brutal injusticia existentes en la sociedad mexicana del porfirismo condujo a la Revolución, y las profundas aspiraciones de los constituyentes, y a la par revolucionarios, de cambiar radicalmente la situación social, y también desde luego la política, posibilitó la Constitución. Se comprende por todo ello a la perfección que, para los diputados queretanos, los tecnicismos jurídicos importaran bastante menos que la plasmación en la Constitución de fórmulas llamadas a posibilitar un cambio rápido, verdadero y real, no meramente teórico o abstracto, de la terrible situación social anterior a la Revolución. Cierto es que, aunque hubieran pretendido otra cosa, el nivel de gran parte de los constituyentes no daba para muchas florituras jurídicas. Como regla general, el nivel de los constituyentes queretanos se halla a mucha distancia del que tenían quienes sesenta años atrás les habían precedido. Palacios recuerda críticamente, que un diputado proclamó ufano que no gustaba hablar en términos técnicos, y el propio autor, con un deje de ironía, apostilla de seguido, que no precisaba que lo dijese²²⁵. De ahí que esta Constitución, señera por tantas razones, no se nos presente, como ya hemos tenido oportunidad de decir, como una constitución profesoral, de gabinete, sino como un texto constitucional de profundo compromiso social, que marcó un nuevo norte al constitucionalismo.

E) El muy arduo debate sobre el juicio de amparo

I. Si tuviéramos que efectuar unas reflexiones de corte general acerca de los debates constituyentes en torno al juicio de amparo, las mismas creemos que podrían quedar compendiadas en estas dos apreciaciones: la primera, la de que, muy posiblemente, ningún otro debate en el seno del constituyente queretano adquirió el ardor y la intensidad de éste, particularmente en lo atinente a la vertiente del amparo concebido como control de legalidad, algo que, lejos de ser una estimación personal, es una apreciación comúnmente admitida por la doctrina²²⁶; la segunda, el aspecto clave del debate, desencadenado por un Voto particular suscrito por dos de los miembros de la segunda Comisión de Constitución, Medina y Jara, versó sobre la ya muy añeja problemática de las distorsiones que sobre los Estados miembros de la Federación genera esta conflictiva modalidad del amparo, asumiendo un brillante protagonismo en la defensa del Voto particular el diputado Hilario Medina, secundado, bien que en un nivel muy inferior, por Heriberto Jara. Medina, al que ya hemos tenido ocasión de aludir, diputado por Guanajuato, un notable jurista, desgranaría con rigor y pasión los

²²⁴ Es de Enrique González de quien tomamos la idea. Según este autor, “podemos decir que la Constitución de 1917 es la Revolución institucionalizada. De otra manera, la Revolución hubiera quedado en la historia únicamente como un hecho de sangre”. Enrique Jorge GONZÁLEZ, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, *op. cit.*, p. 22.

²²⁵ J. Ramón PALACIOS, “El mito del amparo”, *op. cit.*, p. 121.

²²⁶ Así, para Fix-Zamudio y Cossío Díaz, en el Constituyente de 1917 el debate más importante se refirió al mantenimiento o supresión del juicio de amparo en contra de las resoluciones dictadas por órganos jurisdiccionales. Héctor FIX-ZAMUDIO y José Ramón COSSÍO DÍAZ, *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 134.

diversos obstáculos jurídicos que, a su juicio, se oponían al amparo concebido como control de legalidad; en años posteriores, Hilario Medina estaría llamado a alcanzar un notable protagonismo en la Suprema Corte de Justicia. En cuanto al general Heriberto Jara, diputado por Veracruz, que habría de tener un rol relevante en la redacción del art. 27 de la Constitución, no era lógicamente un técnico en la materia del amparo, pero, no sin un marcado acento demagógico, esgrimió otro tipo de argumentos en defensa del Voto particular. Tanto Jara como Medina pusieron el dedo en la llaga ya aludida, pero no resuelta, en el Mensaje de Carranza: la procedencia del amparo contra sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Superiores de los Estados tanto en juicios civiles como penales, del que habría de conocer en último término la Suprema Corte de Justicia de la Nación, supondría tanto como nulificar por completo la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, lo que, innecesario es decirlo, privaría a éstos de su soberanía²²⁷.

Lo que se acaba de decir podría propiciar una indeseable confusión: la de que la institución del amparo en sí misma resultó cuestionada por el Constituyente. Nada más lejos de la realidad. Como ha escrito Tena Ramírez²²⁸, en 1917 el juicio de amparo no sólo había arraigado profundamente en la conciencia popular, sino que tenía una tradición jurídica de primer orden. El pueblo había palpado sus efectos protectores frente al despotismo y la arbitrariedad y muchas veces se habían salvado gracias a él, la libertad, el patrimonio y la vida de las personas. No es de extrañar, por lo tanto, que en el Constituyente de Querétaro el juicio de amparo sólo encontrara voluntades prontas a consagrarlo y mejorarlo.

II. El debate constituyente sobre el juicio de amparo presenta dos caras bien diferentes: la discusión propiciada por el art. 106 del Proyecto, que al hilo del dictamen de la Comisión, que iba a alterar el orden de los preceptos, correspondió finalmente al 103 del texto definitivo, y la que desencadenó el art. 107, que como ya hemos dicho tuvo el mismo número en la versión final de la Constitución. Mientras el primero no desencadenó una discusión digna de tal nombre, resultando plácidamente aprobado, el segundo, como se acaba de señalar, fue objeto de un voto particular de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, que propició un debate interminable. Nos referimos por separado a ambas discusiones constituyentes.

a) El Dictamen de la segunda Comisión de Constitución y el breve debate del que habría de ser el art. 103 del texto definitivo de la Constitución

I. El 20 de enero de 1917 se celebraba la 52ª sesión ordinaria del Congreso; en ella se daba lectura al dictamen de la segunda Comisión de Constitución, suscrito por su presidente, Paulino Machorro Narváez, así como por los diputados Arturo Méndez, Hilario Medina y Heriberto Jara, aunque los dos últimos presentarían un voto particular

²²⁷ La doctrina mexicana, masivamente, ha concordado en esta apreciación, en obras bastante dispares. Por citar tan sólo a algunos autores, sin el menor ánimo de exhaustividad, podríamos traer a la memoria a Sebastián ESTRELLA MARTÍNEZ, *La filosofía del juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1988, pp. 61-62.

²²⁸ Felipe TENA RAMÍREZ, *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 531.

a algunas de las previsiones del art. 107. El Dictamen venía referido a los artículos 103 a 107 del Proyecto de Constitución, preceptos que, en síntesis, contemplaban las competencias de los tribunales de la Federación, incluyendo obviamente el juicio de amparo. Del dictamen en cuestión²²⁹ se pueden destacar algunas ideas.

Se subraya particularmente, que el art. 103 fija la competencia de los tribunales de la Federación, según las mismas nociones que inspiraron la organización de ese poder en la Constitución de 1857, y que consisten, principalmente, “en que sea un poder de carácter federal netamente, es decir, que resuelva los conflictos entre las entidades federales o entre éstas y la Federación, y que conozca de algunos asuntos que por su naturaleza misma tienen relación con la Federación, por tocar en algo a las relaciones diplomáticas de la nación mexicana con los demás países, o bien que no pueden localizarse en un Estado, como son las del Derecho marítimo”. Finalmente, se añade, que “se atribuye al tribunal federal, como en la Constitución de 1857, el amparo de los individuos habitantes de la República, contra las vejaciones de que pueden ser objeto en aquellos derechos que reconoce la sección I del Título I de la Constitución, bajo el nombre de garantías individuales”.

Se justifica más adelante el cambio del orden numérico de los preceptos al que con anterioridad hemos aludido:

“Por los motivos antes expresados, de que el art. 106 es más general que el 103, y que los números 104 y 105 son especiales de uno de los tribunales de la Federación (la Suprema Corte de Justicia), parece conveniente alterar el orden de numeración que tienen en el Proyecto, colocando bajo del número 103 el 106...”.

En relación al art. 107, el Dictamen argumenta, entre otras cosas, lo que sigue:

“En cuanto al artículo 107, establece (...) el procedimiento, enteramente nuevo entre nosotros, y que tiene por miras principales reducir los trámites que ha seguido hasta la fecha, suprimiendo toda tramitación ante los Jueces de Distrito, para que solamente se ventile ante la Suprema Corte de Justicia, la cual resolverá en vista del escrito de quejas y de las copias de los documentos que lo funden. Se deja la suspensión del acto reclamado bajo fianza en los negocios civiles, y se establecen algunos requisitos que tienden a facilitar la nueva tramitación. Esto es lo que contienen, con relación a las resoluciones judiciales de carácter definitivo, las fracciones de la I a la VII inclusive”.

Explica a continuación el Dictamen la razón por la que, tratándose no de sentencias definitivas, sino de actos de autoridad judicial en juicios en que se den algunas de las circunstancias explicitadas por la fracción IX (a las que ya aludimos), o de actos de autoridad distinta de la judicial, principalmente la administrativa, el amparo se debe

²²⁹ Puede verse este dictamen y el correspondiente debate, en Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 103 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo X (Artículos 95-110), México, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura / Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 6ª ed., 2003, pp. 285 y ss.; en concreto, pp. 344-346. De aquí extraemos todas nuestras referencias. Puede verse asimismo el dictamen y el debate en Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, pp. 439-442.

pedir ante el Juez de Distrito; esa razón no es otra que la de que este funcionario, que está cerca de la autoridad responsable del acto reclamado, puede atender rápidamente a remediar el mal.

El sentido de la previsión de la fracción X, que ordena consignar a la autoridad responsable cuando se infrinjan las disposiciones a las que alude, es claramente explicado en el dictamen, según el cual, dicho sentido no es otro que:

“garantizar la obediencia de la autoridad responsable al precepto sobre suspensión del acto reclamado y la eficacia de la fianza para que garantice efectivamente el pago de los perjuicios, en caso de no poder proceder el amparo”.

Adicionalmente, se determina la responsabilidad solidaria penal y civil de dicha autoridad con el litigante que ha ofrecido la fianza y con el fiador mismo.

La fracción duodécima y última del precepto, referida a los alcaides y carceleros, sobre la que nos hemos mostrado muy críticos, se explica en el dictamen como sigue:

“Desplegado el mayor celo posible por la inviolabilidad de la libertad individual, la fracción XII llena un vacío que había habido hasta la fecha: el de la responsabilidad de los carceleros, en caso de que, al expirar las setenta y dos horas de la detención, no reciban la orden escrita para que continúe aquélla. Hasta la fecha, los Códigos Penales sólo establecían que, al expirar las setenta y dos horas, el alcaide debería llamar la atención de la autoridad consignante, pero no determinaba responsabilidad alguna para el alcaide en los casos en que transcurriera dicho plazo, y, no obstante la advertencia referida, no se enviara la orden”.

Hacia el final del dictamen, se pone de relieve la discrepancia habida en el seno de la Comisión en lo relativo a la procedencia del juicio de amparo respecto a sentencias del orden civil:

“Una parte de la Comisión –se dice– disintió del parecer de la otra parte, en lo relativo a la procedencia del amparo contra sentencias del orden civil y formuló voto particular; pero la otra parte de la Comisión ha tenido en cuenta, para sostener la procedencia del amparo en materia civil, que dicha institución, como garantía de la justicia, forma parte de la conciencia jurídica en nuestro país y que suprimirlo por viejos escrúpulos es privar al pueblo de un elemento de justicia.

Por otra parte, aprobado como está el artículo 14, que establece como garantías individuales ciertas reglas sobre el fondo de las sentencias en juicios civiles, es necesario forzosamente reglamentar el amparo respectivo en el art. 107. Hacer otra cosa es reconocer en el art. 14 una garantía y no dejar en el art. 107 un medio expedito para hacerla efectiva. Es, pues, ilógico, hacer valer con referencia al art. 107 las razones que pudiesen haberse hecho valer contra el art. 14. Admitido éste, hay que admitir el art. 107 tal como se encuentra en el Proyecto”.

La argumentación nos parece razonable, pero no es acerca de la razonabilidad de la norma sobre lo que mostramos nuestra discrepancia, sino respecto de la inadecuación

de la Constitución para recepcionar con el extremo detalle con el que se hace una norma de esta naturaleza.

II. Dos días más tarde, el 22 de enero, en la 55ª sesión ordinaria, tenía lugar una breve discusión acerca del precedente dictamen, que suscitó el diputado por Guanajuato Luis Fernández Martínez, primero maderista y después carrancista, bien que siempre con una posición claramente de izquierdas. En tal sesión procedió a defender una iniciativa de reforma del precepto que ahora nos ocupa, encaminada a dar un inequívoco protagonismo en los juicios de amparo al municipio, a cuyo efecto postulaba que los tribunales de la Federación también conocieran, vía amparo, de las controversias que se suscitaren por leyes o actos de las autoridades federal y estatales que vulneraran o restringieran la libertad de los municipios, como, a la inversa, de aquellas controversias desencadenadas por disposiciones o actos de las autoridades municipales que invadieran las esferas de la autoridad federal o de los Estados.

El diputado expuso su malestar por el hecho de que la Comisión hubiese ignorado por entero su iniciativa, al no aludir ni tan siquiera a ella. En nombre de la Comisión intervendría brevemente su presidente, expresando no ser cierto que la Comisión se hubiera desentendido de esta iniciativa, por el hecho de no incluirla en el artículo que trata del amparo, pues se había tomado en cuenta donde correspondía, esto es, al tratar de los municipios.

El mismo día 22 de enero se celebraba la 56ª sesión ordinaria en la que se procedía a votar el texto del dictamen del que pasaría a ser el art. 103 de la Constitución. La votación fue contundente, aprobándose por 142 votos a favor por tan sólo uno en contra, que hemos de presuponer correspondería al referido diputado de Guanajuato. La placidez de este debate quebraría abruptamente con la discusión del art. 107.

b) El Voto particular al art. 107 del Proyecto de los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, y el largo y duro debate que desencadenó

Hemos de comenzar haciendo una precisión: hablar como hacemos en el rótulo de este epígrafe de un largo y duro debate podría de entrada llevar a pensar en una discusión dilatada a lo largo de varios días y sesiones, en la que habrían intervenido un buen número de constituyentes, cuestionándose diferentes temas relacionados con diversos aspectos de la institución. Conviene aclarar que esto no fue exactamente así. El único, aunque apasionado, debate que tuvo lugar fue el desencadenado por el rechazo a la supuesta centralización que entrañaba el mantenimiento del amparo frente a resoluciones judiciales, pues no otra cosa se cuestionaba en el Voto particular de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara²³⁰, que se debatió a lo largo de dos sesiones ordinarias, la 55ª y la 56ª, celebradas, eso sí, el mismo día 22 de enero de 1917, unas sesiones con intervenciones densas y, por lo común, muy apasionadas. De no haber sido por este voto particular, muy posiblemente, el art. 107 habría sido aprobado sin

²³⁰ Como en la misma dirección escribió Baker, “Heriberto Jara and Hilario Medina filed a dissenting report, which contained virtually the only reasoned opposition expressed against the *amparo* proposals”. Richard D. BAKER, *Judicial Review in Mexico*, *op. cit.*, p. 50.

discusión alguna. Tampoco intervino un número muy elevado de diputados, ocho en total, que totalizaron diez intervenciones, pues dos de ellos repitieron intervención. De los oradores, tres de ellos hablaron en favor del Voto particular: aparte lógicamente de sus dos firmantes, Medina (que intervino en dos ocasiones) y Jara, también lo hizo el diputado veracruzano Enrique Meza, ubicado en el sector más radical del Congreso queretano.

Los cinco restantes diputados se alinearon, como es obvio, en la dirección de defender el texto aprobado por la Comisión, que prácticamente, con alguna pequeña innovación, coincidía con la redacción dada al tema por el art. 107 del Proyecto carrancista. Fueron ellos: el diputado poblano David Pastrana Jaimes, quien ha sido considerado por Romero Flores²³¹, como “uno de los más grandes jurisconsultos que ha tenido nuestro país”, que intervendría en dos ocasiones; el abogado y diputado por Hidalgo Alberto M. González, quien tendría un destacado papel en el Congreso en relación a las reformas del Poder Judicial, siendo también aquí su intervención merecedora de una buena valoración; el ya mencionado en un momento anterior diputado por Guanajuato Fernando Lizardi, jurista del más elevado nivel, como demostraría su posterior nombramiento como director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia; el diputado queretano José María Truchuelo, uno de los Secretarios del Congreso, y otro más que notable jurista, excelente conocedor del Poder Judicial, como demuestra que fuera el autor de la primera Ley de Administración de Justicia del Estado de Querétaro, presidiendo ya a nivel nacional el Tribunal Superior de Justicia de la Nación, y en fin, el bien conocido diputado por Guanajuato José Natividad Macías, del que nada añadiremos, pues nuestras referencias a Macías han sido frecuentes; a Macías le correspondería cerrar el debate antes de que el art. 107 fuera sometido a votación. Como puede apreciarse, si se nos permite el símil, toda la artillería jurídica de grueso calibre dirigió sus andanadas hacia la propuesta lanzada por Medina y Jara.

Cabrera ha hecho particular hincapié en el hecho de que en un único día, el 22 de enero, se debatiera y aprobara un artículo como el 107, que establecía las bases del juicio de amparo²³², y que, apostillaríamos por nuestra cuenta, era de una enorme complejidad, pero no sólo eso, sino que también en la misma fecha se discutieron y aprobaron otros cuatro preceptos. Pero es que además, en el debate del art. 107, como muy pronto vamos a ver, se expusieron un más que notable elenco de argumentos de todo tipo, desde jurídicos a sociológicos, sin olvidar los políticos.

a) El Voto particular de los diputados Medina y Jara

Debemos de iniciar nuestra exposición refiriéndonos lógicamente al Voto particular de Jara y Medina²³³. Su fundamentación es más bien concisa, esquemática

²³¹ Jesús ROMERO FLORES, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, op. cit., p. 134. Como fundamento de su valoración, el autor enumera el largo listado de cargos jurídicos que en su vida detentó Pastrana Jaimes, siendo de reseñar el de que, ya próximo a su muerte, fue nombrado Magistrado de la Cuarta Sala del Tribunal Fiscal, ubicado obviamente en la ciudad de México.

²³² Lucio CABRERA, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, op. cit., p. 65.

²³³ El texto del “Voto particular de los CC. Heriberto Jara e Hilario Medina sobre el artículo 107 del Proyecto de reformas” puede verse, entre otras publicaciones, en Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo II, op. cit., pp. 449-450.

incluso, aunque los dos signatarios precisan que se hace así a reserva de ampliar sus razonamientos en la discusión del artículo. La propuesta que hacen, que, en síntesis, se muestra contraria al proceso de centralización judicial que presupone el amparo directo contra sentencias definitivas de los órganos judiciales estatales, se sustenta en los siguientes argumentos:

1º) El amparo contra sentencias definitivas pronunciadas en juicios civiles y penales que contempla el art. 107 del Proyecto “nulifica completamente la administración de justicia de los tribunales comunes de los Estados, porque la sentencia pronunciada por éstos será atacada ante la Corte mediante amparo; y sea que este alto tribunal confirme o revoque aquel fallo, tendrá el derecho de revisión sobre la justicia local, produciendo el desprestigio de ésta”.

2º) “Los Estados, a través de sus tribunales, deben sentenciar definitivamente los litigios y las causas criminales de los habitantes sometidos a su soberanía, y no dejar nunca su justicia en manos ajenas, porque resultaría curioso que un Estado que se llama soberano no pueda impartir justicia”. En apoyo de tal consideración, Jara y Medina recuerdan, e incluso transcriben, la famosa previsión del art. 160 de la Constitución Federal de 1824, de la que ya nos hicimos cumplido eco en el capítulo correspondiente de esta obra.

3º) No es un vano temor el de que con el sistema del art. 107 del Proyecto se nulifique la justicia local, lo que se trata de sustentar en la propia experiencia del pasado: “es un hecho de experiencia –se dice– que ningún litigante se conforme con la última sentencia del tribunal de un Estado y que acuda siempre a la Corte. De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados”. Y es que, se viene a añadir, como última *ratio* de ese desprestigio, “en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas, y así, los juicios, en realidad, tienen cuatro instancias, la primera, la segunda, la súplica y el amparo”.

Las reflexiones que preceden y “el afán de establecer de una manera sólida la infranqueable justicia local” son las razones determinantes que conducen a los firmantes del Voto particular, suscrito el 18 de enero, a presentarlo ante el Congreso. A partir de estos argumentos, Hilario Medina y Heriberto Jara proponen la siguiente redacción alternativa para el art. 107:

Artículo 107. “Todos los juicios de que habla el artículo anterior, se seguirán a petición de la parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto a la ley o acto que la motivare”.

Antes de entrar a reflejar el debate a que este Voto particular iba a dar lugar, hemos de hacer por nuestra parte algunas consideraciones:

La primera de todas es la de que Medina y Jara no demuestran una especial originalidad con su propuesta, ya que el texto que se acaba de transcribir no es sino

una copia literal del art. 102 de la Constitución de 1857, lo que, desde luego, revela una notable pobreza de ideas.

La segunda reflexión atiende a los argumentos manejados por Medina y Jara en apoyo de su propuesta. Tales argumentos distan asimismo de ser originales; bastará con repasar lo escrito en el capítulo anterior para constatarlo. Con ello no queremos ni mucho menos devaluarlos; no dejaban de encerrar una buena parte de verdad; ahora bien, no toda la verdad, por cuanto Medina y Jara escondían, con la técnica de guardar un cauto silencio, la verdadera razón del desprestigio de tales tribunales. Y además, a esas alturas, era de todo punto exigible que fueran más allá del tópico de que con el amparo concebido como control de legalidad se devaluaban los tribunales estatales. ¿Por qué habían quedado los mismos por entero desprestigiados ante el pueblo mexicano? ¿Por la posibilidad de interponer un juicio de amparo frente a sus sentencias? Este argumento entra dentro de lo ridículo. Estos tribunales habían quedado devaluados ante la opinión pública porque muchos de sus miembros –no todos ni mucho menos, pues damos por descontado la existencia de jueces estatales íntegros, honestos e independientes, como debe ser todo juez digno de tal cargo– eran unos incompetentes, además (y esto es mucho peor) de unos corruptos, en cuanto puras marionetas movidas por los hilos de los antojos, caprichos, favoritismos y discriminaciones de unos autócratas como eran en el siglo XIX (y posiblemente lo hayan sido durante buena parte del XX) gran parte de los Gobernadores estatales, una suerte de versión moderna de los déspotas de antaño. Y lo que se acaba de decir, aunque sean palabras duras, pues no otro tipo de juicio nos merece el despotismo y la corrupción, más aún cuando se lleva a cabo bajo la capa protectora de la supuesta democracia de la elección, era *vox populi*, aunque la pobre gente no se atreviera a decirlo por las graves consecuencias que podían recaer sobre el osado que se atreviese a romper con la “ley del silencio”, por recurrir al título de esa imperecedera obra maestra que dirigiera Elia Kazan. Medina y Jara debían de haber hecho su propio examen de conciencia, por así decirlo, y, demostrando sinceridad y deseo de remediar este problema, haberse hecho eco del mismo y a la par insinuar alguna propuesta para su solución. No era fácil y, lisa y llanamente, procedieron a obviarlo.

Una tercera consideración nos suscita este Voto particular. Con él, sus signatarios no resolvían ningún problema, pues simplemente se limitaban a postular que todo siguiera como sesenta años antes. Al texto constitucional se le daría idéntica redacción y la resolución del problema, en uno u otro sentido, quedaría al albur de las mayorías parlamentarias de los Congresos ordinarios sucesivos. Triste fórmula de solución. Como con absoluta razón diría el diputado Alberto M. González, el Voto particular se limitaba a eludir la problemática cuestión:

“No sé cómo será esta ley, –esgrimía González en referencia al texto legal a que se remitía la redacción del art. 107 propuesta por Medina y Jara– ni tampoco expresa aquí lo que nos ha venido a indicar en la tribuna: únicamente elude la dificultad de estudiar este procedimiento de amparo, que es complicado, laborioso y difícil y deja a la Ley orgánica el establecimiento de un procedimiento que evidentemente será más deficiente; y dígoles así, porque esta es una labor que ya descansa sobre toda la experiencia que se ha tenido en la Federación y, sobre todo, es ya la ley que existe, es ya el estudio hecho. Si dejamos esto a una Ley orgánica que no tenga prudentemente en conocimiento todos los factores

que han de servir para formar esta ley, indudablemente que la tendremos más deficiente”.

La crítica nos parece incontrovertible. A Medina y Jara les era exigible una propuesta alternativa a la del Proyecto del Primer Jefe, ratificado en el dictamen de la Comisión, a fin de tratar de articular con cierta armonía una razonable y no desmesurada intervención de los jueces federales como protectores de las garantías individuales con una igualmente razonable capacidad de los jueces estatales de resolver por sí mismos las controversias en las que estuviera en juego la aplicación de la legislación estatal. Dar la callada por respuesta, como se suele decir, remitiendo la fórmula de solución a los legisladores futuros, era algo insostenible, como por lo demás vendrá a demostrar el resultado de la votación de la propuesta de Medina y Jara.

b) El enconado debate abierto por el Voto particular

I. Hemos de centrarnos ya en el debate propiamente dicho²³⁴. Digamos a título previo, que no pretendemos reflejar el mismo con carácter exhaustivo, entre otras razones, porque sería absolutamente tedioso, ya que las intervenciones no se iban a caracterizar precisamente por su carácter sistemático, sino por todo lo contrario; tampoco por su brillantez, con algunas excepciones; además, las ideas están repetidas hasta la saciedad, lo que, como regla general, da un tono hartó monótono a la discusión. En consecuencia, vamos a tratar de entresacar de la misma los grandes tópicos sobre los que giró la controversia, intentando sistematizar en torno a ellos las ideas respectivas de unos y de otros. Con carácter previo, se puede decir con Cabrera²³⁵, que en estos debates se advierte el deseo de hablar del amparo, pero asimismo del Poder Judicial, con sencillez, en sintonía, diríamos ya por nuestra cuenta, con esa idea de que no se estaba ante una Constitución profesoral ni de gabinete, sino ante una norma hecha por unos diputados a los que tan sólo les interesaba dar la respuesta requerida por las necesidades del pueblo.

El argumentario de los defensores del Voto particular es muy amplio, como vamos a tratar de exponer:

A) Punto de partida de la crítica al art. 107 es que la concesión del amparo contra las sentencias definitivas de los tribunales de los Estados “nulifica la justicia local”; así lo dice al inicio de su primera intervención Medina, y de resultas de ello deriva, según el diputado de Guanajuato, el desprestigio de esa misma justicia de ámbito estatal:

²³⁴ Nuestra fuente de información acerca del debate, como ya hemos tenido oportunidad de señalar; se halla en Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, pp. 548-580. Como regla general, salvo en las transcripciones literales de algunas intervenciones de los diputados, no haremos mención específica de la página en la que se contiene la opinión referida, aunque, como es obvio, como toda regla general, también ésta admitirá alguna excepción. El debate puede verse igualmente en Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo II, *op. cit.*, pp. 449-488.

²³⁵ Lucio CABRERA, *El Poder Judicial Federal Mexicano y el Constituyente de 1917*, *op. cit.*, p. 84.

“Aun los que no son abogados –dirá Medina– conocen perfectamente que los tribunales locales no han tenido nunca el prestigio que les corresponde, porque también hay Estados donde hay personalidades conspicuas y bastante condecoradas del Derecho y de buena fe para fallar todos los asuntos”²³⁶.

En la misma dirección crítica, el diputado y general Heriberto Jara se interrogaba:

“¿Por qué hemos de tener nosotros el prejuicio constante de que en los Estados de la Federación, en los tribunales de los Estados, se va a proceder con menos honradez que en la Suprema Corte de Justicia? Y si esto llegare a suceder, si realmente los tribunales de los Estados se prestan para mayor corrupción, los Estados serán responsables de los perjuicios que reciban por haber hecho una mala elección de magistrados”²³⁷.

Jara, consciente o inconscientemente, equivocaba de lado a lado el diagnóstico: no eran los Estados, y mucho menos sus prepotentes autoridades, quienes recibían los perjuicios de unos jueces deshonestos, sino los indefensos ciudadanos, aquéllos que al no ser “amigotes” de la clase dirigente estatal, no estaban protegidos de las garras de los Ejecutivos locales; eran éstos quienes sufrían en sus propias carnes tales perjuicios.

Quienes defendían el texto del dictamen de la Comisión, aunque podrían haberla hecho, no iban a hacer sangre de la situación de los jueces estatales. Sin embargo, el diputado de Hidalgo, Alberto M. González, tampoco se iba a mantener callado al respecto. Tras manifestar que, como abogado, había sido uno de los que más había sufrido de parte de los jueces de los Estados, su crítica era demoledora:

“En los Estados falta personal muchas veces (...); otras, faltan todos los conocimientos que en la Federación se han tenido sobre los asuntos constitucionales, asuntos que muchas veces no eran ni conocidos por los abogados de la Federación. (...) Se comprenderá perfectamente que los jueces de los Estados, cuando no habían ido a la capital, cuando no habían tenido contacto con los abogados a cuyo cargo estaba la defensa de las cuestiones constitucionales, estuvieran ignorantes de todas aquellas prácticas y requisitos necesarios para que las defensas del hombre, la libertad individual como base de la libertad civil, hubieran estado debidamente respetadas dentro de la entidad jurídica llamada Estado de la República Mexicana”²³⁸.

B) Un argumento encaminado a neutralizar la crítica precedente, expuesto por los diputados favorables al texto del Dictamen y del Proyecto iba a ser el de que el amparo no era una nueva instancia que se sumara a las existentes en la justicia local. Así, Alberto M. González esgrimía:

“El que la Corte tuviera que conocer, no en otra instancia, porque nunca ha sido concedido el amparo más que como un remedio constitucional, no ha sido una instancia; y aunque vengan los abogados del pro a decir que es

²³⁶ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 549.

²³⁷ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 570.

²³⁸ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, pp. 552-553.

instancia, podéis asegurar que el amparo no tiende más que a corregir vicios anticonstitucionales”²³⁹.

En similar línea argumental, el diputado Fernando Lizardi esgrimía, que el único procedimiento existente para hacer frente a las violaciones constitucionales era “el recurso de amparo, que no se ha establecido para confirmar o revocar las sentencias de los tribunales estatales, sino que se ha establecido sencillamente para cuidar que esas sentencias no violen las garantías individuales consignadas en la Constitución; y si ésta se ha hecho garante, si la nación entera, mediante un pacto federal, se ha hecho responsable de esas garantías, es lógico, indispensable, necesario, que el Supremo Poder de la Federación sea el que en cada caso venga a decir si han sido violadas o no las garantías individuales”²⁴⁰.

El propio Lizardi, algo más adelante, insistía en su argumentación, esgrimiendo que la Suprema Corte, al iniciarse el amparo de cualquier asunto, no iba a decir que la sentencia del juez estatal era buena o mala, ni la iba a modificar, revocar o confirmar. Lo único que dirá, caso de otorgar el amparo demandado, será que la sentencia en cuestión viola una garantía individual, y toca a los tribunales de los Estados, no a la Suprema Corte, reparar la violación del acto; si la sentencia no viola garantía individual alguna, la Suprema Corte nada tendrá que ver con ella. Abundando en este argumento, el mismo diputado guanajuatense añadirá, que el amparo no tiene que fijar el modo de interpretar la ley estatal, pues tan sólo tiene por objeto “cuidar de que los actos que se ejecutan en virtud de las leyes de los Estados, no violen las garantías individuales, que está obligada la Federación a cuidar”. En definitiva, insiste Lizardi, el amparo no es un recurso por la forma de su tramitación; no es un juicio nuevo, es una cuestión distinta.

No quedará muy convencido Hilario Medina, ni siquiera admitiendo que el amparo no fuera una nueva instancia:

“No he sostenido –dirá a modo de réplica– que el amparo sea una instancia, porque me choca hacer uso de vocablos técnicos; pero si el diputado González sostiene que el amparo no es una instancia, no quiero hacer mención de la palabra, pero sí digo que el juicio (del tribunal estatal obviamente) se revisará después por otras tantas autoridades; llámesele o no instancia, son otras tantas revisiones que sufre un proceso, de las cuales la última viene a echar abajo las sentencias de un tribunal del orden común”²⁴¹.

Medina podría pensar lo que quisiera, pero lo cierto es que, como apostillara Lizardi, “los juicios ganados en los Estados no se pierden en la Suprema Corte; los tribunales locales pueden sostener su misma sentencia siempre que no violen las garantías individuales”²⁴².

²³⁹ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, pp. 554-555.

²⁴⁰ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 565.

²⁴¹ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 562.

²⁴² Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 568.

C) La concentración de todos los negocios judiciales en la Suprema Corte de Justicia es censurada igualmente, con base en que altera la administración de justicia. El diputado veracruzano Enrique Meza, en una de las primeras intervenciones, ya puso de relieve que no se debía votar el art. 107 tal como lo presentaba la Comisión dictaminadora, porque debía haber jurisprudencia en los Estados. Hasta entonces, no la había habido, lo que había sido “una consecuencia de la palabra <exacta> aplicable al caso”. La Corte, dirá por su parte Medina, deteniéndose mucho más en el tema, establece su jurisprudencia en materia civil y penal, “siendo que la Corte debe conocer exclusivamente, por su naturaleza, de cuestiones netamente constitucionales”. Más adelante añadirá, que “el papel necesario que le corresponde a la Corte es el de velar por el Derecho constitucional del país y restablecer la armonía de los poderes en caso de que éstos lleguen a un conflicto”. En una posterior intervención, el propio diputado, trayendo a la memoria la postura tiempo atrás expresada por Vallarta (aunque éste la circunscribía a los asuntos civiles, pues no dudaba de la facultad de control de la legalidad en los asuntos penales por parte de la Suprema Corte), admitirá que puede haber casos en un juicio civil o criminal en que tenga que intervenir la Corte para asegurar a un ciudadano el goce de sus derechos individuales, apuntando que los casos que tiene en mente los ha tomado “de la experiencia bien nutrida del jurisconsulto Vallarta, nuestro más alto constituyente”²⁴³, esto es, en los supuestos de violación de otras garantías individuales.

Heriberto Jara abordaría el tema desde una óptica diferente, pero sin duda complementaria: la de que ningún órgano judicial estaba más capacitado para conocer los procedimientos empleados en administrar justicia que los jueces estatales: “son distintos los procedimientos empleados para administrar justicia en los diversos Estados, y ninguno más apropiado para administrar justicia que el que conoce a fondo lo que ha hecho, que el que conoce la propia ley. Por consiguiente, los tribunales de los Estados en los juicios civiles, están en mejor condición para dictar su fallo en el mismo asunto que la Suprema Corte de Justicia”. La reflexión no deja de ser, sin embargo, un poco maniquea, porque cualquier juez mínimamente estudioso y competente puede con cierta rapidez ponerse al día en un procedimiento que en un primer momento desconozca. Y en fin, no hay que esforzar mucho la mente para captar la brutal diferencia de formación jurídica que existiría entre un ministro de la Corte Suprema y un juez estatal.

El propio Jara, con una carrera exitosa en los hechos de armas que le llevó al empleo de general, pero que en su vida profesional anterior era contador privado, por lo que de Derecho debía saber lo justito, elevaría el diapasón de la crítica a la intervención de la Suprema Corte, expresando algo que no es creíble ni en un film de ciencia ficción:

“¿Qué garantía –decía el general Jara– tendrá un tribunal compuesto de personas de las más honorables, si después de haber pronunciado un fallo concienzudo (siempre en alusión a los tribunales estatales), ese fallo, a fuerza de maquinaciones, a fuerza de dinero, es destruido allá en la Suprema Corte?”²⁴⁴.

²⁴³ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 561.

²⁴⁴ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 570.

Por lo que se ve, a Jara le debió traicionar el subconsciente, acusando a la Suprema Corte de lo que es posible que sucediera en algunos Tribunales Superiores de los Estados. En cualquier caso, quien así defendía su posición, estaba demostrando sus prejuicios, su demagogia y su patente falta de argumentos dignos de tal nombre.

D) De resultas del primer y tercer argumentos derivaba el cuarto, un tópico ya reiterado en numerosas ocasiones a lo largo del siglo XIX, no sin evidente razón, dicho sea al margen. El amparo concebido como control de legalidad restringía severamente la soberanía estatal:

“Quiero que se considere –argumentaba en su primera intervención Hilario Medina, no con una dicción especialmente brillante– cuál es la soberanía del Estado cuando un Estado no tiene la última palabra en esta cuestión (en poner punto final a todos los juicios civiles y criminales que se tramitan ante sus órganos jurisdiccionales) y que se somete a sus tribunales; efectivamente, la soberanía del Estado en este caso queda mutilada”.

En una intervención ulterior, el propio Medina, como ya había hecho en las consideraciones previas del Voto particular, recordaba el texto de la Constitución de 1824, “en donde se establecen de una manera clara y terminante las cuestiones que había en un Estado”.

Por su parte, Jara instaba a conseguir un respeto mayor para la soberanía de los Estados, “y consigamos también evitar que el juicio de amparo sea filón que tan sabia y aprovechadamente han sabido explotar muchos de los abogados de la metrópoli”. Y frente a la idea que se les trataba de hacer comprender, de que para sostener el pacto federal era indispensable dejar a la Suprema Corte de Justicia como invulnerable, otorgándole la “facultad para invadir los Estados de la Federación, sin que con ella se pueda meter ninguno de los mismos Estados”, Jara replicaba:

“El pacto federal lo entiendo a base de un respeto mutuo, a base de una verdadera concordia y no a base de invasión a la soberanía. Hemos venido luchando por conseguir la soberanía, arrancando desde los municipios; de allí es que con todo entusiasmo, más bien con ardor, hemos aceptado el Proyecto del Primer Jefe en lo que atañe a este punto. (...) Ahora se ha conseguido en parte mucho de lo que se desea, de lo que se persigue; pero no hemos llegado ni con mucho a lo que debe ser la solución del problema de la soberanía en la grande, en la amplia acepción de la palabra”²⁴⁵.

Meza se situaba en la misma dirección, señalando que el Voto particular, al que se adhería, “restituye uno de los más grandes ideales de los Estados: su independencia completa”.

Quienes se posicionaban frente al Voto iban a rechazar rotundamente este argumento. Alberto M. González sería el primero en manifestarse al respecto:

²⁴⁵ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, pp. 569-570.

“Voy a explicar –dirá el diputado por Hidalgo– cómo no se ataca la soberanía de los Estados de la que soy tan celoso y que he defendido y defenderé a todo trance, por el hecho de que un tribunal, netamente constitucional, venga a decir si en los Estados se han violado las garantías que todo mexicano debe tener, y todo individuo, en el país, desde el momento que pisa su territorio. La soberanía de los Estados, (...) que sabemos de una manera perfecta que es limitada, porque esta soberanía en los Estados, además de que la palabra no es absoluta, en los Estados lo es mucho menos, porque sólo es relativa. (...) La soberanía de un Estado termina donde comienza la de la Federación. Si pues, esta palabra soberanía relativa abraza el ejercicio de la libertad en todas sus manifestaciones, pero un ejercicio puro, un ejercicio bien entendido, no vamos a creer que se ataca a la soberanía del Estado cuando el Tribunal Superior, la Corte Suprema de Justicia diga que se ha violado la garantía individual en un juicio civil, la garantía individual, o sea el derecho del hombre, que es la base de todos los derechos, de su libertad civil y de todas las demás manifestaciones de esa libertad...”²⁴⁶.

Bien semejante será la intervención de Lizardi, quien recordará que los Estados, al sujetarse a un pacto federal, se han desprendido de determinados derechos, de determinadas atribuciones que garantiza la nación entera. Y entre esos derechos de que se han desprendido los Estados, existen tres que por su naturaleza misma tienen que estar garantizados por la Federación, y entre ellos el diputado guanajuatense se refiere a las garantías individuales. “En un juicio civil, lo mismo que en un juicio criminal, –dirá– se pueden violar las garantías individuales; esas garantías individuales están establecidas por todos los Estados, y la Federación está obligada a hacerlas respetar. ¿Y cómo va a hacer respetar la Federación las garantías individuales si no tiene tribunales que juzguen todos estos asuntos?”²⁴⁷.

El diputado queretano José María Truchuelo será más ácido en su réplica al argumento de los partidarios del Voto particular, y tras considerar “la cosa más absurda” el ataque que se hace contra el art. 107 en cuanto que, supuestamente, vulnera la soberanía estatal, apostillará que lejos de vulnerar la soberanía de los Estados, el amparo es una institución ligada únicamente con nuestro sistema político, lo que explica del siguiente modo:

“Las leyes constitucionales forman el gran pacto que une a todos los Estados y, por consiguiente, todas las leyes de las entidades federativas no pueden dictarse sino de acuerdo con esos principios constitucionales. Si los Estados se apartan de esta regla fundamental, que es lo que constituye nuestra carta magna, todas las leyes y resoluciones que verdaderamente son contrarias al espíritu de unidad que debe reinar en la República, son destruidas directamente por medio del amparo concedido en casos concretos (...). Cuando los Estados dictan una ley que sea anticonstitucional, entonces los ciudadanos tienen derecho de pedir amparo contra cada acto concreto que vulnere sus derechos. Al desnaturalizar el amparo, restringimos los beneficios de nuestra Constitución, y venimos a menoscabar nuestras instituciones”²⁴⁸.

²⁴⁶ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 555.

²⁴⁷ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 566.

²⁴⁸ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 572.

Truchuelo no se quedará aquí, sino que, poco después, añadirá, que si no se admitiera el “recurso de amparo”, “los Estados, a pretexto de la inviolabilidad de su soberanía, nulificarían por medio de leyes locales la Constitución federal y saldría sobrante todo el estudio que hemos venido a hacer a este Congreso Constituyente”.

Como fácilmente se puede apreciar, la supuesta vulneración de la soberanía estatal de resultas del texto del art. 107 propuesto por el dictamen, fue el *casus belli* determinante del enfrentamiento. No ha de extrañar en lo más mínimo, pues ya lo había venido siendo en el siglo XIX cuando había surgido alguna oportunidad proclive para el planteamiento de la cuestión.

E) Un nuevo argumento, en realidad un argumento malintencionado, simplista y hasta lo calificaríamos de bastardo, se utilizó por los que apoyaban el Voto particular; de hecho, se trataba de un ataque en plena regla dirigido a los abogados de la ciudad de México²⁴⁹; con muy mala índole, en pocas palabras, se venía a decir que el amparo como control de legalidad, en el que había de intervenir la Suprema Corte, era un obsequio hecho a los abogados poderosos de la capital para que siguieran haciendo fortuna²⁵⁰, lo que conseguían además corrompiendo a los magistrados de la Suprema Corte

“Queremos –esgrimirá Medina– que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados bastante competentes; queremos que esos mismos abogados de la ciudad de México que han concentrado todos los negocios, dejen de estar en posibilidad de corromper la administración de justicia, haciendo sugerencias a los magistrados de la Corte para que fallen en tal o cual sentido”²⁵¹.

Se ve que para Hilario Medina esgrimir argumentos jurídicos convincentes ante la Suprema Corte constituía una actividad corruptora. Que esto lo dijera un excelente jurista causa cierto asombro, pero aún mayor sorpresa nos produce que quien con tanta maldad había acusado a la Suprema Corte, tildándola de órgano corrupto, –cuando, como ya hemos podido decir en varias ocasiones, frente a los otros dos poderes supremos, durante el siglo XIX la Corte fue, con enorme diferencia respecto de los dos restantes, el poder que más rectamente cumplió con sus funciones constitucionales,

²⁴⁹ El diputado José Natividad Macías, en su intervención de cierre del debate, recapitulando sobre los argumentos que se habían esgrimido contra el amparo en negocios civiles y penales, señalaba que toda la controversia se había limitado únicamente a dos puntos: el primero era el de la soberanía de los Estados. “El segundo argumento –diría– es éste: este sistema de amparo en negocios civiles y penales, establecido por la Primera Jefatura, no tendrá que hacer otra cosa que conservar la gran tajada a los abogados establecidos en México. Esto dijo en iguales o semejantes palabras el C. diputado Medina”. *Apud* Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 574.

²⁵⁰ Refiriéndose a los abogados de la ciudad de México, en otro momento de su intervención, Medina decía: “... es natural que personas respetables que peinan canas y ya tienen hecha una clientela en México y tienen un prestigio adquirido y ya son perfectamente conocidas, vean, señores, que con ese artículo que se propone en el Voto particular se les quita un riquísimo tajo de clientela”. *Apud* Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al art. 107”, *op. cit.*, p. 558.

²⁵¹ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 550.

lo que no significa que su actuación fuera inmaculada, pues ningún ser humano lo es— fuera nombrado años después ministro de la Suprema Corte, pero claro, los revolucionarios, una vez detentadores del poder, (como sucede en todas partes, y particularmente en todos los partidos políticos) retribuyeron los cargos entre sus amigos con toda generosidad y sin mayores miramientos. Es seguro que, reclinado en los cómodos sillones de la Corte, Hilario Medina ya no pensaría igual.

En su obsesión por desprestigiar a los abogados de la capital, Medina llega a decir, —y hay que presuponer que lo dice refiriéndose a ellos— que “para muchos abogados era desconocido el nombre de Otero”. Es posible que así fuera, pero si esto era así, bien podríamos interrogarnos acerca de lo que sabrían los abogados de provincias. Y dicho esto, Medina parece haber olvidado que en la génesis del amparo no sólo existió Otero; también existió, y como ya hemos intentado dejar claro en capítulos anteriores, con un rol mucho más relevante en la creación de la institución, un yucateco de nombre Manuel Crescencio Rejón.

En la misma línea de obsesión hacia los abogados de la capital, Jara aducía que lo que querían con el Voto particular era que el amparo fuera lo que debe ser, “que permanezca con el respeto que debe tener, con la majestad de que debe estar rodeado; es —añadía de inmediato— por lo que pretendemos evitar el recurso de amparo, evitar que a su sombra sigan los negocios y sigan enriqueciéndose los abogados, sigan también siendo despojados los pobres que no pueden tener recursos para permanecer en la capital”²⁵².

El diputado Fernando Lizardi, con toda claridad, refiriéndose a los abogados influyentes de la capital, ponía de relieve la mala fe con que se había esgrimido este argumento:

“Este argumento ha sido esgrimido con toda mala fe por los oradores del pro (se refiere lógicamente a los favorables al Voto particular), porque tiende a predisponer el ánimo de la Asamblea contra aquellos abogados residentes en México que pueden estar en contra de sus opiniones”²⁵³.

Y poco después, Lizardi recordaba que los abogados influyentes de la ciudad de México tenían ramificaciones en los Estados; cada abogado controlaba algunos Estados de la República y contaba en ellos con un grupo de colaboradores. Pero lo que nos parece determinante, es que para el diputado guanajuatense lo realmente importante era contar con una buena Corte Suprema, y a ello se orientaban las reformas introducidas por la Constitución sobre el Poder Judicial, y contando con una buena Corte, no habrá abogados influyentes, entendido este término en el peor de los sentidos.

F) Aún podríamos traer a colación un último argumento de los seguidores del Voto particular, que si pudo ser real en el pasado, con la reforma del art. 107 introducida en el Proyecto de Constitución era por entero falaz y patentemente demagógico. Fue esgrimido por Heriberto Jara, quien, en pocas palabras, adujo que el amparo frente

²⁵² Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 571.

²⁵³ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 568.

a las sentencias de los tribunales estatales iba en contra de la gente desheredada, por así llamarla; dicho de otro modo, perjudicaba a los pobres:

“Es un verdadero viacrucis –diría Jara– lo que hacen los trabajadores, los necesitados, los que tienen hambre y sed de justicia, para ir desde un lejano pueblo hasta México en demanda de que se les imparta esa justicia. ¡Cuántas veces a costa de sacrificios sin cuento van los pobres despojados desde un rincón de la República hasta la capital, buscando un buen abogado que defienda su negocio, que los libre del despojo de que han sido víctimas; y después de andar de aquí para allá vienen a ser nuevamente despojados y se les arranca hasta el último centavo de sus fonditos destinados para los gastos que tienen que hacer, y hasta la última noche la pasan en el Zócalo y al día siguiente, de limosna, se regresan a su tierra sin haber conseguido más que dar un nuevo óbolo a los que explotan la justicia!”²⁵⁴.

La preocupación por hacer accesible la justicia a la gente con menores medios económicos distaba de ser exclusiva de algunos sectores de la clase política mexicana. Buena prueba de ello la encontramos en un discurso pronunciado en Chicago, el 16 de septiembre de 1909, por el Presidente norteamericano William Howard Taft, del que se hacía eco la prensa de esa ciudad, y en el que decía:

“Of all the questions that are before the American people, I regard no one as more important than this; to wit: <The improvement of the administration of justice. We must make it so that the poor man will have as nearly as possible an equal opportunity in litigating as the rich man; and under present conditions, ashamed as we may be of it, this is not the fact”²⁵⁵.

En su Mensaje dirigido al 61º Congreso, el 17 de diciembre de ese mismo año 1909, el Presidente Taft repitió sustancialmente lo dicho en Chicago, aludiendo a las deplorables condiciones de la administración de justicia, haciéndose eco de que el problema estaba recibiendo la atención de la *American Bar Association* y de muchos colegios de abogados de todo el país.

El problema, como se ve, distaba de ser exclusivo de México, pero la realidad es que justamente con la fórmula jurídica propuesta en el Proyecto de Carranza, se aminoraba de modo sustancial. Así lo pondrían de relieve algunos de los congresistas intervinientes en el debate. Será el diputado por Querétaro José María Truchuelo el primero en dar la adecuada respuesta a la argumentación de Jara, que por lo que se ve no se había enterado mucho del procedimiento de tramitación del amparo directo ante la Suprema Corte. Tras aludir a los errores del Voto particular, de los que dimanaban gravísimas interpretaciones que tendían a modificar esta “institución nobilísima y salvadora”, esgrimía:

“No es exacto, señores, lo que os ha dicho el señor diputado Jara a propósito de que para pedir amparo la clase menesterosa tendrá que ocurrir a la ciudad de México; no es así. El amparo se interpone en el lugar donde reside el individuo

²⁵⁴ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 570.

²⁵⁵ *Apud* Gilbert E. ROE, *Our Judicial Oligarchy*, New York, B. W. Huebsch, 1912, pp. 2-3.

cuyas garantías individuales han sido conculcadas, y en la Suprema Corte no se necesitan personas, para nada, sea pobre o rico, porque los procedimientos son bien claros y breves, y para la clase desvalida siempre hay en todo caso defensores de oficio”²⁵⁶.

En la misma dirección, José Natividad Macías, que como ya dijimos tuvo la intervención de cierre del debate, iba a replicar a Jara del siguiente modo:

“Ha dicho el diputado Jara: <Si conserváis ese juicio de amparo, los pobres desgraciados que aquí no encuentran justicia, porque son víctimas de las explotaciones de los poderosos, tendrán que emprender un viaje hasta la capital de la República, y después de haber dejado allí hasta el último centavo en manos de los abogados, cuya rapacidad no se saciará jamás, volverán desnudos, pobres y desconsolados sin haber alcanzado el objeto que los llevó allá>. (...) Pues bien, señores diputados, no hay esa explotación a los pobres por parte de los abogados de la capital; no hay necesidad de que los pobres tengan que ir allá, sino que pueden ocurrir a los tribunales de los Estados”²⁵⁷.

A Lizardi y a Macías les asistía toda la razón, por cuanto una de las reformas más positivas del procedimiento a seguir ante la Suprema Corte consistía en que ésta, una vez recibido el escrito de interposición del amparo y, en su caso, los demás que contemplaba la fracción VIII del art. 107, debía dictar sentencia sin más trámite ni diligencia; no había pues vista ante ella, ni abogados ni presencia de las partes.

G) Un último argumento aducido por los que se oponían al Voto particular iba a tener que ver con la redacción dada al texto del controvertido art. 14. Previamente, Medina, dando la impresión de no haberse enterado en absoluto de lo que implicaba la nueva redacción del art. 14, tras recordar los ataques sufridos por la inicial redacción dada al mismo en 1857, aducía:

“Lo cierto es que comenzó a atacarse el art. 14, diciendo que no consagraba garantías constitucionales, porque ningún entendimiento humano puede encontrar una exacta aplicación de la ley, porque se trata de elementos morales que no son capaces de una apreciación matemática que reproduce la palabra exacta”²⁵⁸.

Y tras ello, manifestando una euforia carente de todo sentido, señalaba que tal defecto de nuestras instituciones acaba de ser corregido por las reformas del Proyecto en el art. 14. No vamos a volver al citado artículo, pues ya nos hemos ocupado de él con cierto detenimiento; tan sólo diremos que aunque, efectivamente, el texto mejoraba de modo sensible al muy desafortunado de 1857, en modo alguno podía decirse del mismo que soslayara el amparo entendido como control de legalidad.

El diputado Alberto M. González admitió que ciertamente la corrección introducida en el art. 14 estaba llamada a impedir la multiplicación de los amparos de antaño,

²⁵⁶ Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 572.

²⁵⁷ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 574.

²⁵⁸ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 561.

que llegó a ser en verdad alarmante. La Corte ya no tendría que conocer de tan brutal número de amparos. Ahora bien, el diputado José María Truchuelo se iba a encargar con toda rotundidad de precisar la situación, y a tal efecto espetaba:

“El Voto particular que presentan los señores Jara y Medina es completamente extravagante, porque el art. 14, aprobado unánimemente, establece el recurso de amparo de una manera tal, que fija el derecho de interponerlo contra los actos de las autoridades que violen los procedimientos de trascendencia. Señores, de admitir las consideraciones que hacen los firmantes del Voto particular, ¿cómo se interpretaría el nuevo precepto en relación con el art. 14? ¿Cuál sería el espíritu que dominaría en la Constitución, si allá, por una parte, admitimos garantías y por otra parte las borramos hoy de la manera más absoluta? Esta sería la mayor inconsecuencia que cometeríamos al expedir la Constitución”²⁵⁹.

Sin ánimo de insistir más en el tema, recordaremos que también Macías se haría eco en su intervención del art. 14, señalando que en el párrafo segundo del mismo se acogía la garantía de “que la ley debía ser exactamente aplicable al delito de que se trate”²⁶⁰, lo que, como es obvio, echaba por tierra la cándida y nada rigurosa visión de Hilario Medina.

H) Hemos de hacernos eco por último no tanto de un argumento esgrimido a favor o en contra del Voto particular, sino de un punto de convergencia de uno y otro grupo de diputados, que sólo puede entenderse, particularmente por parte de quienes rechazaban una parte de la redacción dada al art. 107, como una suerte de precisión de que con ello en modo alguno querían minusvalorar la tan reconocida por todos figura del amparo. Este canto al amparo nos parece que no venía muy a cuento ni por parte de unos ni de otros, pues nadie había puesto en cuestión a la institución, que además ya en esa época era una institución muy reconocida por lo menos en América Latina.

Sea como fuere, ya Alberto M. González se encargó de decir, expresándose no precisamente de un modo modélico, que “el *habeas corpus* es menos eficaz que nuestro amparo, porque el *habeas corpus* se refiere únicamente a resguardar la libertad personal del individuo y el amparo de nosotros (*sic*) tiende a guardar de una manera positiva, de una manera clara y vigorosa, todas las garantías individuales que se consignan en la Constitución”²⁶¹. Hilario Medina no quiso quedarse atrás en esta competición de autobombo, y tras señalar, por si los diputados lo ignoraran, “que en México hay ese juicio, no recurso, que se llama amparo y que es muy superior al *habeas corpus*”, muy poco después afirmaba: “el juicio de amparo es, seguramente, la más alta institución política que ha descubierto el espíritu humano para proteger las violaciones de las garantías individuales”²⁶².

No creemos necesario a estas alturas del libro reflejar la extraordinaria admiración que nos produce esta institución, pero una cosa es eso y otra muy distinta que esta

²⁵⁹ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, pp. 571-572.

²⁶⁰ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 577.

²⁶¹ Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 553.

²⁶² Héctor FIX-ZAMUDIO, en *Ibidem*, p. 560.

suerte de auto-incensario nos parezca de recibo. Se dice con razón que las comparaciones son odiosas, y lo que a uno le puede parecer el *summum* de la perfección, siempre puede parecerle a otro una institución defectuosa. Valgan como ejemplo las reflexiones que en 1927 hacía al respecto un maestro argentino tan reconocido como Sánchez Viamonte:

“Sin desconocer –escribía– el mérito innegable del juicio mejicano de amparo, en cuanto importa una garantía de justicia para los individuos y los Estados, formularemos a su respecto las siguientes objeciones:

1^a) Desnaturaliza el *habeas corpus*, al incluirlo entre los casos de amparo, porque equipara la privación de la libertad personal a otras violaciones constitucionales de carácter jurisdiccional y de índole política o patrimonial.

2^a) Equipara los casos en que la violación de las garantías individuales proviene de la ley a los casos en que proviene de actos de autoridad.

3^a) Exige el cumplimiento de innumerables requisitos que son otras tantas dificultades para la interposición de la demanda y establece trámites lentos de carácter ordinario.

4^a) Dada la uniformidad del juicio de amparo, –controversia lenta de carácter ordinario– ha sido necesario reducir el *habeas corpus* al incidente de <suspensión del acto reclamado>, cuyo único efecto consiste en poner al agraviado a disposición del Juez de Distrito respectivo.

5^a) No ampara la libertad contra restricciones provenientes de particulares.

6^a) Se castiga al quejoso con una multa cuando su demanda de amparo sea declarada improcedente”²⁶³.

Como es obvio, no vamos a entrar por nuestra parte en la polémica. Sí diremos que alguna de las apreciaciones del relevante maestro argentino nos parecen de lo más pertinente; citaré tan sólo una que, a mi entender, sigue todavía hoy constituyendo un censurable déficit del juicio de amparo: su falta de protección frente a las violaciones de derechos provenientes de los particulares.

II. El propio día 22 de enero, al término del ardiente debate, y tras la pertinente consulta del Secretario a la Asamblea acerca de si la misma consideraba suficientemente discutido el asunto, con la respuesta afirmativa de aquélla, se procedía a la votación, entre otros, del art. 107 del texto del Proyecto (votación que antecedía a la del Voto particular, si es que, claro está, había lugar a la misma), que era aprobado con una abrumadora diferencia de votos: 139 votos a favor frente a tan sólo 4 contrarios, los de los dos firmantes del Voto particular, Jara y Medina, a los que se unieron el del ya mencionado diputado Enrique Meza y el del diputado Ramírez G.²⁶⁴

²⁶³ Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *El Habeas Corpus. La libertad y sus garantías* (Doctrina, Jurisprudencia y Legislación Comparada), Buenos Aires, Valerio Abeledo, Editor – Librería Jurídica, 1927, pp. 169-170.

²⁶⁴ Con tan deficiente, pésima en realidad, identificación, que damos por supuesto que no es atribuible al maestro Fix-Zamudio, que se limita a hacer un estudio previo del art. 117, y que siempre se ha caracterizado por un rigor en sus escritos incompatible con tan chapucera identificación, figura el cuarto diputado que votó en contra del dictamen. Pese a manejar con todo detenimiento el listado de diputados que facilita Jesús Romero Flores en su *Historia del Congreso Constituyente*, ninguno de los diputados de apellido Ramírez corresponde, ni por el nombre, ni por el segundo apellido, que se

A primera vista, que una discusión tan intensa como la que hemos tratado de reflejar se salde con una tan abismal diferencia de votos parece no tener mucha lógica, pero si se reflexiona un poco más, la explicación de ese resultado va cobrando cuerpo. En primer término, aunque lucharon dialécticamente como gladiadores, por decirlo metafóricamente, en realidad, aparte de los dos firmantes del Voto, en apoyo del mismo sólo intervino un tercer diputado. En segundo lugar, la propuesta vino lastrada desde el principio, como ya indicamos con anterioridad, por el hecho de que todo lo que Hilario Medina y Heriberto Jara proponían era retornar a la redacción del art. 102 de la Carta de 1857; dicho de otro modo, dejar las previsiones constitucionales tal y como estaban; lejos de ofrecer una alternativa normativa razonable y creíble, buscaron retornar a la redacción de sesenta años atrás. En tercer término, los argumentos que esgrimieron en defensa de su Voto, aun cuando algunos de ellos, como el relativo a la severa restricción de la soberanía estatal que implicaba el amparo como control de legalidad, fueran razonables²⁶⁵, otros transpiraban pura demagogia, como el ataque a los abogados de la ciudad de México o el lamento de que el amparo iba contra los desheredados de la faz de la tierra mexicana, cuando justamente el Proyecto iba en una dirección que restaba gran parte del protagonismo de antaño a esa élite del foro mexicano, y facilitaba la interposición del amparo a quienes, careciendo de medios económicos, difícilmente podían viajar a la ciudad de México. En cuarto lugar, que la justicia local quedara nulificada, como esgrimían Medina y Jara, realmente era falso, porque la Suprema Corte no entraba ni mucho menos a resolver el fondo del asunto judicial, pero pienso que, de haber sido cierto, a casi nadie le hubiera importado gran cosa, pues para tener una justicia local tan incompetente y corrupta²⁶⁶, preferible era no tener ninguna. Como ha escrito Baker, “arguments based upon the sanctity of states’ rights were certain not to win the sympathy of delegates who were all too familiar with political subserviency of state courts”. En la época del Constituyente, poca gente en México confiaba en la justicia local, por lo que el hecho de que la Suprema Corte asumiera el conocimiento del amparo directo lo único que suponía era tranquilizar a la población consciente del problema. En último término, además de todo lo dicho, tanto para los Constituyentes como para la población en general, el amparo-realidad era algo absolutamente compartido; la sociedad mexicana no quería otra fórmula, lo cual, dicho sea al margen, aunque no entraremos en ese otro problema, no creemos que fuera una buena noticia para la institución del amparo, si se nos permite decirlo en esos términos un tanto coloquiales.

identifica tan sólo con la letra “G”, al autor del voto favorable a la propuesta de Jara y Medina. Cfr. al respecto, Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 580. Tampoco lo hemos identificado teniendo a la vista el listado de diputados que suscribieron el texto constitucional, reflejado por Óscar CASTAÑEDA BATRES, en *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, *op. cit.*, pp. 408-416. Es posible, lisa y llanamente, que la letra “G” se trate de un error tipográfico.

²⁶⁵ “It can hardly be denied –ha escrito Baker– that *amparo* is conducive to centralizing the administration of justice, since it permits recourse to the highest tribunal in almost every case that the parties deem sufficiently important to justify the expense”. Richard D. BAKER, *Judicial Review in Mexico*, *op. cit.*, pp. 50-51.

²⁶⁶ El diputado Fernando Lizardi describiría la situación con enorme crudeza, pero con gran veracidad: “En los Estados –diría en su intervención– el Gobernador tiene la mitad de amigos y la otra mitad de enemigos; y sencillamente, los tribunales influenciados se apasionan con la pasión de los mismos interesados; si no declaramos el juicio de amparo para los asuntos civiles y criminales, habrá justicia para la mitad y no para la otra”. *Apud* Héctor FIX-ZAMUDIO, “Comentario al artículo 107”, *op. cit.*, p. 568.

La cuestión, quizá convenga recordarlo, distó de poder considerarse pacificada definitivamente, ni a nivel doctrinal ni tampoco político. En el importante Congreso Jurídico de 1921, Rabasa luchó con toda intensidad para que se retornara a la pureza del amparo, mediante el establecimiento de una forma peculiar de casación, si se deseaba que los tribunales federales continuasen revisando la acción de los locales, pero la propuesta del ilustre maestro chiapaneco, como la mucho más radical que al año siguiente propuso al Congreso el Presidente Álvaro Obregón, que, como bien se ha dicho²⁶⁷, quiso cortar el nudo gordiano, devolviendo a las decisiones de los magistrados estatales el carácter de definitivas, que en rigor deberían de tener en un régimen federal, cuando aplican solamente sus propias leyes, no algunas de las categorías normativas que, de conformidad con el art. 133, integran “la ley suprema de toda la Unión”, resultaron por entero fallidas, al ser rechazadas.

3. La Constitución de Querétaro, de 5 de febrero de 1917. Una aproximación

I. Lo primero que debemos apuntar, a título previo, es que aquí no albergamos ni de lejos la pretensión de llevar a cabo un estudio no diré ya exhaustivo, sino ni tan siquiera superficial, acerca del régimen jurídico-constitucional implantado por la Carta de Querétaro. Ello desbordaría muy de lejos el mucho más modesto objetivo de este libro, que se circunscribe al juicio de amparo, al margen ya de que ese estudio requeriría por sí solo de otro volumen como mínimo. Pero justamente por ello, conviene también que precisemos, que tampoco en este primer volumen de la obra vamos a estudiar en detalle el régimen jurídico del amparo tras la regulación constitucional dada al mismo en 1917 y sus desarrollos legislativos ulteriores; eso es algo que quedará para el segundo volumen, en el que también nos ocuparemos del impacto que el juicio de amparo constitucionalizado en 1917 tuvo sobre los constituyentes republicanos españoles en 1931. Vamos a limitarnos pues, a dar unas brevísimas pinceladas de carácter muy general del texto de Querétaro, que en cierto modo pueden entenderse complementadas por lo ya expuesto al hablar del Proyecto constitucional de Carranza, pues como ya hemos reiterado, buen número de preceptos del Proyecto pasó en sus propios términos al texto definitivo de la Constitución. La única salvedad a lo que se acaba de señalar la haremos en relación a lo que atañe a lo que genéricamente podríamos llamar la “Constitución social”. No pretendemos ni mucho menos un estudio en profundidad de la misma, pero sí aproximarnos mínimamente a ese bloque normativo que supondrá el momento inaugural de una nueva era constitucional, la del constitucionalismo social. Puede resultar sorprendente que en un libro sobre el juicio de amparo nos detengamos en esta parte. Al margen ya de la vinculación que van a tener los más variopintos derechos sociales con el juicio de amparo, pues no en vano, como ya se ha dicho, en la realidad de los hechos, el amparo va a tutelar no solo las garantías individuales, sino también las garantías sociales, con esta breve aproximación a la “Constitución social” el autor quiere tributar un pequeño y modesto homenaje a la aportación que al constitucionalismo universal iban a hacer aquellos visionarios constituyentes queretanos dignos del mayor encomio y admiración.

²⁶⁷ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, op. cit., pp. 241-242.

II. Con la Constitución de Querétaro, como dijera Rabasa²⁶⁸, no sólo se abre otro período, nosotros puntualizaríamos que constitucional, sino toda una nueva era histórica en México. Pero por nuestra parte añadiríamos algo más, ya en diversas oportunidades señalado: con este texto se produce la apertura en la historia del constitucionalismo de un nuevo ciclo constitucional, el del constitucionalismo social.

Sería en cualquier caso un tanto trivial circunscribir las innovaciones y mejoras constitucionales a ese único ámbito de lo social. El 19 de febrero de 1917, antes por lo mismo de que entrara en vigor, Luis Manuel Rojas, que había presidido la Asamblea de Querétaro, escribía en el periódico *El Universal*, que la Ley Fundamental recién aprobada no era una obra perfecta (ninguna obra humana lo es), para, tras ello, poner de relieve los logros y aciertos que con ella se habían alcanzado: el municipio libre, la expedita administración de justicia, la mayor eficacia del juicio de amparo, la previsión y aumento de las garantías individuales, la descentralización del poder, el equilibrio de los poderes públicos y la tendencia a moralizar la administración pública²⁶⁹. Con esta referencia, y aún no dudando de la buena fe del Presidente de la Asamblea queretana, el diputado jalisciense Rojas, un hombre de una honestidad a toda prueba, no queremos dar a entender que todos esos logros se convirtieron en realidad; posiblemente, Rojas y otros muchos diputados pretendían convertir esas aspiraciones en realidad, pero de ahí a pensar que todas ellas fueron realmente un logro alcanzado por los constituyentes a través de su obra normativa, media una gran distancia, bien que, desde luego, algunas de tales aspiraciones sí habrían de convertirse en realidad tras la entrada en vigor del texto. Pero en fin, no pretendemos aquí hacer una disección de las aspiraciones que se alcanzaron en la realidad y de aquellas otras que se quedaron en meros deseos, entre otras cosas, porque, a nuestro entender, una Constitución centenaria ha de enjuiciarse con una gran amplitud de miras.

Quizá pueda ser curioso recordar la simplista visión que del código constitucional mexicano se tenía entre los norteamericanos que le habían prestado alguna atención. Wheless podría ofrecernos un ejemplo de la misma. Para este autor, “its chief features are: <Mexico for the Mexicans> as against the world, the total subjection of the church to the state, and the most radical and far-reaching program of agrarian and labor legislation”²⁷⁰. El norteamericano, como se ve, lo primero que destacaba era la por entero razonable y suscribible previsión inicial del art. 27 de la norma constitucional, en el sentido de que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, correspondía originariamente a la Nación, algo que, entre otras cosas, implicaba que los riquísimos yacimientos petroleros mexicanos pasasen a sus legítimos propietarios, y dejasen de ser explotados por los norteamericanos. México no iba “contra el mundo”, sino que se limitaba a velar por lo que era suyo. Si la complicidad norteamericana en el asesinato de Madero muy posiblemente tuvo como última *ratio* la preservación de las explotaciones petrolíferas por las compañías norteamericanas en el Norte de México, a lo que, con tal de satisfacer su desmedida ambición de poder, debió de avenirse el infame y traidor Huerta, no deja de surgirnos

²⁶⁸ Emilio O. RABASA, “Introducción”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. XIII y ss.; en concreto, p. XIII.

²⁶⁹ Apud Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 125.

²⁷⁰ J. WHELESS, “Mexico. The Constitution of 1917”, en *The American Bar Association Journal* (A.B.A.J.), Vol. III, 1917, pp. 205 y ss.; en concreto, p. 205.

alguna duda acerca de si de no haberse implicado los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial, no se hubiese pergeñado en Washington alguna sucia estrategia para volver a intervenir en México, como tantas veces lo habían hecho. En fin, añadamos que Wheless, cuya reflexión ha propiciado la que acabamos de hacer por nuestra parte, no dejaba finalmente de interrogarse acerca de hasta qué punto podrían los políticos mexicanos poner en práctica el programa constitucional²⁷¹. El norteamericano no parecía confiar mucho en ello. Pero se iba a equivocar.

A) La Carta de 1917, ¿un documento meramente simbólico o un auténtico texto normativo?

I. Quizá el interrogante que abre este epígrafe pueda resultar sorprendente. Se podría incluso replicar al mismo, que basta con leer el art. 133 del texto, que encuentra su precedente directo en el art. 126 de la Carta de 1857, del que es prácticamente una transcripción literal, para responder con toda rotundidad acerca de la normatividad de la Constitución. Sin embargo, durante mucho tiempo, prácticamente durante gran parte de la etapa política caracterizada por el absoluto predominio de un partido, que a su vez ha entrañado la plena concentración de todo el poder en el Presidente y a la par líder indiscutible de ese partido, dudamos sobremanera de que se pueda enmarcar la Constitución mexicana dentro de la categoría de las constituciones normativas, por lo menos en todo lo relativo a la organización política del poder. Bastaría con atender, entre otras cuestiones: a la frivolidad con que la Constitución se ha reformado, al hilo del capricho del todopoderoso Presidente de turno, que, además, como si de un monarca absoluto se tratase, elegía a quién había de sucederle, –lo que, dicho sea al margen, sería imitado por algún aspirante a mandarán político español, deseoso de mantener indefinidamente a su partido bajo su caprichoso control absoluto, en coherencia con su autoconsideración de eterno salvador de la patria, bien que el “tapado”, una vez consolidado su poder, y convertido a su vez en dueño todopoderoso del partido, sin muchos miramientos, procediese a apuñalarlo por la espalda– dado que la ulterior votación popular del “tapado” no suponía otra cosa que una más o menos entusiasta aclamación del seleccionado; a la concentración *de facto* de una más que inmensa cuota de poder en la figura de ese mismo Presidente, con olvido, en la realidad de las cosas, del principio de división de poderes²⁷², que a lo sumo se mantuvo como una reliquia puramente formal, no obstante haber sido objeto de un capítulo constitucional *ad hoc*, siendo solemnemente proclamado por el párrafo primero del art. 49²⁷³; a la ficción que en muchos aspectos ha sido el federalismo, y así podríamos continuar,

²⁷¹ “All this is on paper; –scribe Wheless– and it is another question to what extent it may be able to be put into practical or effective execution”. J. WHELESS, en *Ibidem*, p. 205.

²⁷² Todavía en 1961, Azuela podía escribir lo que sigue: “Las Cámaras son indudablemente luz de la calle y obscuridad de su casa, (pues) si llega un proyecto de ley auspiciado por el Presidente de la República, es objeto de casi unánime aprobación, pero si el proyecto emana de alguno de los miembros de la Cámara, se encuentra con una serie de obstáculos teóricos y prácticos verdaderamente asombrosos”. Mariano AZUELA, “El amparo y sus reformas”, en la obra colectiva auspiciada por el Colegio de Abogados de México, *El pensamiento jurídico de México en el Derecho constitucional*, México, D. F., Librería de Manuel Porrúa, 1961, pp. 61 y ss.; en concreto, p. 73.

²⁷³ Recordemos las sabias palabras que escribiera Loewenstein: “En muchos casos, la constitución escrita no es más que un cómodo disfraz para la instalación de una concentración del poder en las manos de un detentador único. La constitución ha quedado privada de su intrínseco *telos*: institucionalizar la

aunque no lo vayamos a hacer, para, por lo menos, poner en serias dudas la auténtica normatividad inicial de este texto.

La reflexión que precede no pretende en absoluto llegar a la conclusión de que, en el marco de la conocida clasificación “ontológica” que de las Constituciones hiciera Loewenstein²⁷⁴, la Carta queretana debe ser incluida dentro de la categoría de las constituciones nominales, y menos aún de las semánticas. Bastaría con atender a los enormes progresos que la misma, y la legislación de desarrollo a que ha dado lugar, han supuesto para la sociedad mexicana, particularmente para las antaño más oprimidas y desheredadas clases sociales, para apreciar que ello no es así. Como con toda razón escribiera Carpizo²⁷⁵, la Constitución mexicana ha significado estabilidad política, avances sociales indudables en materia de educación y salud, pasos hacia adelante en la protección real de los derechos humanos y mayor participación política de los ciudadanos. Y Romero Flores, uno de los diputados queretanos (por Michoacán), a cuya *Historia del Congreso Constituyente* hemos aludido en múltiples ocasiones, en el “Prólogo” de su obra, escribía: “La Constitución de 1917 ha sido el instrumento de la formidable transformación social que México ha consumado en el camino hacia su propia emancipación definitiva. Ella es un código vivo de libertad que conjuga lo individual y lo colectivo y proclama las garantías individuales y las garantías sociales con espíritu humanista”²⁷⁶. En fin, aunque con lo dicho creemos que bastaría, por nuestra parte, aún añadiríamos algo más: los valores de justicia y de igualdad, siempre manifiestamente mejorables, se ubicarán con esta Ley fundamental en una galaxia distinta de aquella otra en la que siempre se situaron en el México decimonónico. A la vista de todo ello, con una visión de conjunto, en absoluto podemos tildar de “nominal” a la Carta queretana. Como un autor tan riguroso y relevante como García Ramírez ha llegado a escribir²⁷⁷, el horizonte excepcionalmente ambicioso de ciertas leyes supremas, la mexicana entre ellas, permite la calificación que algún tratadista les asigna: “constituciones nominales”, giro que no apareja, por fuerza, una censura; son textos que no se trasladan íntegramente a la realidad; presididos por una intención política plausible, “aspiran” a organizar la sociedad, pero no lo consiguen absolutamente; su función primaria es “educativa”, y su pretensión última “normativa”.

Digamos finalmente que, vista desde el exterior, e insistimos, circunscribiéndonos siempre a esa primera y dura etapa del partido único, que vino a monopolizar las esencias de la Revolución, y que a su vez siempre contó con un líder casi omnipotente, el Presidente, que por lo general actuó sin límite alguno, en la Constitución nos atrevemos a discernir dos partes bien distintas en cuanto a su eficacia: la parte dogmática, particularmente en lo que podríamos considerar como los aspectos paradigmáticos del constitucionalismo social, en la que no cabe duda de que el texto constitucional fue

distribución del ejercicio del poder político. Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ediciones Ariel, 2ª ed., 1970, p. 214.

²⁷⁴ Cfr. al respecto, Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, op. cit., pp. 216-222.

²⁷⁵ Jorge CARPIZO, “Ninguna había regido tanto tiempo a México”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, Tomo V, op. cit., pp. 11 y ss.; en concreto, p. 13.

²⁷⁶ Jesús ROMERO FLORES, “Prólogo”, en su obra, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, op. cit., pp. 3 y ss.; en concreto, p. 10.

²⁷⁷ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, op. cit., p. 38.

respetado (no diríamos otro tanto de las libertades clásicas, pero no queremos entrar en ello), y la parte orgánica, en la que buen número de sus previsiones, especialmente las relacionadas con la limitación del poder, no dejaron de ser sino una mera ficción.

II. No es la nuestra ni mucho menos una posición que no haya sido más o menos nítidamente expuesta por alguna doctrina mexicana. Así, no falta quien ha señalado, que la Constitución asume más el carácter de un código simbólico de justificación, que el de una norma efectiva y absolutamente regular a la que debe ceñirse el ejercicio político²⁷⁸. Esta consideración no deja de ser harto discutible, incluso peligrosa, porque, sin negar en absoluto el fuerte carácter simbólico de la Constitución de Querétaro, antes señalado, la fuerza de ésta no se limita a ser simbólica, sino que es, o debe ser, además y por encima de todo, una fuerza normativa; caso contrario, sería un engaño fraudulento. Todos, desde el poder político hasta la ciudadanía, se hallan vinculados por la Constitución, y justamente para salvaguardar su carácter de norma suprema, la Carta de 1917 acoge en su articulado diversos mecanismos procesales, entre ellos, por supuesto, el del juicio de amparo. El texto podrá ser en algunos de sus artículos ambivalente, pero para aclarar su significado está precisamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Entender –que es lo que viene a hacer el autor al que nos venimos refiriendo²⁷⁹– que esa ambivalencia “ha permitido a los poderes constituidos conjugar alternativamente dos surtidores distintos para construir su legitimidad: por una parte, se han acogido a la apariencia sensata de la legalidad; por otra, han actuado discrecionalmente al amparo de las finalidades reformistas”, es un dislate de muy grueso calibre, aún admitiendo que la realidad haya podido aproximarse a ese diseño. La única fuente de legitimidad del poder está en el Derecho aprobado por los legítimos representantes del pueblo, es decir, en la Constitución, que es la norma suprema, y en el ordenamiento jurídico que de ella dimana. Buscar otra fuente de legitimidad no es otra cosa que buscar cómo falsear la Constitución. Que los poderes políticos mexicanos la hayan falseado en muchas ocasiones, mucho más al amparo del omnímodo poder del partido único, o absolutamente preponderante, que viene a ser lo mismo, algo que es bien sabido de todos, no encuentra otra explicación sino la de que el respeto al Derecho y a la institucionalidad democrática ha tardado mucho, demasiado, tiempo en México en arraigar entre una clase política con una no muy elevada conciencia democrática ni cívica, pese a la Revolución y a todas sus grandes logros y proclamas, muchos de ellos, como el de la justicia social, aún habiéndose dado pasos gigantescos en esa dirección, todavía pendientes de concretar para amplios sectores de la población, e insistimos de nuevo, sin que ello entrañe desconocer lo muchísimo que se ha avanzado en la dirección correcta, que no puede ser otra que la de alcanzar en toda su plenitud los valores constitucionales, de modo muy particular, la igualdad, la justicia y la más plena libertad. El México de hoy, y hemos de felicitarnos por ello, es perfectamente equiparable a cualquier otro país democrático y respetuoso con el Derecho, aunque ciertamente todavía reste mucho por hacer para alcanzar en

²⁷⁸ Martín DÍAZ Y DÍAZ, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 59 y ss.; en concreto, p. 60.

²⁷⁹ Martín DÍAZ Y DÍAZ, en *Ibidem*, p. 60.

plenitud las metas perseguidas por la Constitución, pero, ¿en qué país no sucede otro tanto? Basta con que observemos a España para dar fe de ello.

Otro autor relevante, Azuela, se ha hecho igualmente eco del problema, ofreciendo una explicación que nos parece bastante razonable acerca de las dificultades iniciales de la Carta de Querétaro. A su juicio²⁸⁰, la conmoción social provocada por la Revolución engendrará una situación crítica a la que la Constitución de 1917 no pondrá fin. Viejos problemas que las Leyes de la Revolución no resolvieron, nuevas cuestiones, suscitadas por la aplicación de las normas constitucionales o por su falta de observancia, concernientes especialmente a conflictos laborales y agrarios, colocarán a la Suprema Corte en la más difícil de las situaciones, especialmente porque cada Presidente erigirá en bandera, expresa o tácitamente, una política violatoria de la Constitución. La crisis, en realidad, afectará en esa época al Derecho público mexicano en su totalidad, aunque de ella se resentirá especialmente el juicio de amparo.

B) ¿Una reforma de la Carta de 1857 o una nueva Constitución?

I. Un tema que no deja de llamarnos la atención es la reiterada preocupación que la doctrina mexicana ha venido mostrando acerca de si la Carta de Querétaro debe considerarse como una reforma de la Constitución de 1857 o si, por el contrario, en ella ha de verse un nuevo texto constitucional. No es una cuestión de especial trascendencia técnico-jurídica ni tampoco dogmática, pero dada la insistencia que la doctrina ha puesto en ella creemos que bien vale la pena hacer alguna referencia a la misma.

Recuerda Carpizo²⁸¹, que la Carta queretana llevó por título el de “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857”²⁸², lo que, a juicio del citado autor, nos plantea un problema: “¿Es nuestra actual Norma Fundamental una nueva Constitución, o es la Constitución de 1857 reformada?”. La confusión se vio incrementada por el hecho, ya señalado, de que Carranza siempre insistió en que el Proyecto de Constitución que depositaba en manos del Congreso era el “Proyecto de Constitución reformada”; dicho de otro modo, se trataba sin más de un texto de reforma de la Carta de 1857. Ciertamente es que en el Congreso Constituyente se habló, indistintamente, de la Constitución de 1857 reformada y de la nueva Constitución de 1917 que iba a aprobarse por aquella Asamblea.

La misma cuestión daría pie muy poco tiempo después de promulgada la Carta de Querétaro, a una de las más duras críticas contra el texto constitucional, la formulada por Vera Estañol, quien en una obra publicada en Los Ángeles consideró a la Asamblea queretana de “bastardo brote de un golpe de Estado”²⁸³, tildando a la Constitución de espuria, entre otras razones, por haberse aprobado al margen del procedimiento

²⁸⁰ Mariano AZUELA HIJO, *Introducción al estudio del amparo. Lecciones*, op. cit., p. 34.

²⁸¹ Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., p. 122.

²⁸² Este es efectivamente el título que figura en la obra de Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1998*, op. cit., p. 817, aunque no, por contra, el que queda reflejado en la obra de Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., p. 237.

²⁸³ Jorge VERA ESTAÑOL, *Al margen de la Constitución de 1917*, Los Ángeles, Waiside Press, 1920, p. 11. Cit. por José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 5º de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, op. cit., Tomo II, pp. 9 y ss.; en concreto, p. 14.

de reforma establecido por la Carta de 1857. El propio Palavicini respondía de modo implícito a tal crítica cuando escribía: “La tesis sostenida, de que la Constitución de 1917 era nula por no haber surgido de reformas practicadas de acuerdo con lo que determinaba la <antigua constitución>, es totalmente falsa y solamente expuesta para engañar a los profanos en esta materia y, en su caso, con el propósito de dar argumentos a los enemigos de México”²⁸⁴.

Las posiciones doctrinales, como fácilmente puede intuirse, se dividieron en un primer momento en dos posturas contrapuestas: la de quienes consideraban que estábamos ante un nuevo texto constitucional y la de aquellos otros que estimaban que se trataba, sin más, de una reforma del texto sesenta años anterior. Es verdad que dentro de éstos, hay un sector que intentaría establecer una matización: se trataría de una “reforma integral”, calificación dotada de una evidente inconcreción, por cuanto creemos que ante esta cuestión no caben medias tintas, si se nos permite la expresión, pues o nos hallamos ante una reforma o estamos ante un texto nuevo. En cualquier caso, creemos que, con alguna excepción, entre la doctrina actual, la posición proclive a ver en la Carta de 1917 una nueva Constitución es absolutamente abrumadora.

A nuestro entender, optar por una u otra respuesta exige atender al contenido sustantivo del texto constitucional. Con ello, lo que queremos decir, es que sustentar una posición, la de que no es una reforma del texto anterior, con base tan sólo en que no se siguió para su elaboración el procedimiento de revisión preestablecido en la Carta de 1857, nos parece un argumento hiperformalista y de una absoluta endeblez. Adelantemos desde este mismo momento nuestra posición: no albergamos la más mínima duda de que nos hallamos en presencia de un nuevo texto constitucional.

II. Recuerda Rabasa²⁸⁵, que cuando el Presidente del Congreso, Luis Manuel Rojas, en la sesión de clausura del Constituyente, celebrada el 31 de enero, hacía entrega al “Ciudadano Primer Jefe” del documento por aquél elaborado, expresamente lo calificaba de “nueva Constitución de 1857, reformada en esta ciudad”, calificación, dicho sea al margen, absolutamente equívoca. Sin embargo, en esa misma sesión, Rojas se apresuraba a aclarar que todas las ideas fundamentales aportadas por Carranza no sólo en su Proyecto de reformas, sino “inclusive las que informaron los proyectos y leyes de Veracruz sobre la cuestión agraria y obrera, han sido completamente aceptadas por la Representación Nacional”. Quedaba asentado así el equívoco de que la nueva Constitución era en realidad una reforma de la que le precedía. El propio Carranza, en su contestación a Rojas, insistía en hablar del Proyecto de Reformas a la Carta de 1857 que dos meses antes había entregado a la Asamblea. Sin embargo, no debemos pensar ni mucho menos en que todos los constituyentes se mostraban de acuerdo con esa visión del texto de 1917 como mera reforma del anterior. En un momento dado

También García Ramírez se hace eco de las agudas críticas al texto constitucional de Vera Estañol, al que considera el más destacado de sus censores, que atacó diversos aspectos del nuevo régimen constitucional sobre educación, trabajo, propiedad y diversos puntos de la actividad económica del Estado. Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año 1, núm. 1, Enero/Abril 1968, pp. 119 y ss.; en concreto, p. 131, nota 53.

²⁸⁴ Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, *op. cit.*, p. 51.

²⁸⁵ Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, *op. cit.*, p. 41.

del debate, Hilario Medina exclamaba: “La Constitución de Querétaro es una nueva Constitución, no una simple reforma de la anterior”²⁸⁶.

González Oropeza²⁸⁷ se hizo eco de que Paulino Machorro Narváez, uno de los constituyentes más relevantes, que, recordémoslo, presidió la segunda Comisión de Constitución, escribiría posteriormente, y con sobrada razón, según apostilla el propio autor, que la Constitución de 1917 era una versión reformada de la aprobada en 1857. Parece claro, pues, que para los constituyentes más próximos a Carranza no había duda: el texto recién aprobado era una reforma del que sesenta años atrás le había precedido. Pero la doctrina actual no parece haberse identificado con esa posición. Como acabamos de ver, González Oropeza sí parece compartir la misma idea, si bien, en alguna otra publicación, el mismo autor da la impresión de matizar ligeramente su posición al hablar de que la nueva Constitución de 1917, en realidad, no era sino una reforma integral a la Constitución de 1857²⁸⁸.

En esa misma dirección ha de ubicarse la señera figura de Miguel de la Madrid²⁸⁹, para quien el resultado final del Congreso Constituyente no fue una Constitución totalmente nueva, sino la reforma de la Constitución de 1857, claro que con innovaciones muy importantes derivadas de la revolución social; en este dato, quien fuera Presidente de México, aparte de destacado constitucionalista, ve confirmada su tesis acerca de la secuencia coherente, progresiva y lógica del constitucionalismo mexicano.

III. Una clarísima mayoría de la doctrina, como se acaba de indicar, se ha inclinado por considerar la Carta queretana como una nueva Constitución. Carpizo quizá sea de los autores que más han insistido en esta tesis, a la que ha dedicado un epígrafe específico de su libro sobre el texto constitucional²⁹⁰. A su entender, es imposible afirmar que la Constitución de Querétaro sea sólo una reforma a la de 1857, tras lo que apostilla: “creemos haber demostrado (en las páginas anteriores) que nuestra actual Norma Fundamental es una constitución nueva”²⁹¹. En la misma dirección, Sayeg consideró²⁹², que de aquello que tan sólo pretendió ser una reforma a la Carta del 57 surgiría una nueva Constitución. Los aspectos agrario, laboral, educativo y religioso, a los que se agregarían el relativo al municipio libre, aquel otro que brindaba su protección al consumidor a base de salvaguardar la política económica del país, y los que se referían, en fin, a la función social de la propiedad y al control de la legalidad a través del amparo para la tutela de las garantías sociales, le hicieron cambiar su esencia.

²⁸⁶ Apud Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., p. 39.

²⁸⁷ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, *Los Congresos Constituyentes durante los últimos 150 años de México*, op. cit., p. 1.

²⁸⁸ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, “El Congreso Constituyente Federal en Querétaro”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 145 y ss.; en concreto, p. 153.

²⁸⁹ Miguel DE LA MADRID H., “Las grandes tendencias del constitucionalismo mexicano”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, op. cit., p. 407.

²⁹⁰ Jorge CARPIZO, *La Constitución mexicana de 1917*, op. cit., pp. 121-129.

²⁹¹ Jorge CARPIZO, en *Ibidem*, pp. 123-124.

²⁹² Jorge SAYEG HELÚ, *Introducción a la historia constitucional de México*, op. cit., p. 163.

Por su lado, Labastida entendió²⁹³, que la nueva Constitución fue equivocadamente considerada como reforma de la Constitución de 1857.

En la misma dirección, Rabasa²⁹⁴, tras recordar que el Proyecto de Carranza, aún llevando propuestas de reforma, respetaba y repetía esencialmente la Carta de 1857, se hará eco de cómo con ocasión del debate de los artículos 3º, relativo a la educación, y 5º, referente a la libertad de trabajo, se desató el progresista torrente social que anidaba en la Asamblea, instaurando en la Constitución de 1917 toda una nueva doctrina social. Y en otra de sus publicaciones, el propio autor concluía un epígrafe con el título de “¿Constitución reformada o nueva Constitución?”, con una reflexión que creemos del mayor interés reproducir:

“La verdad es que el Proyecto de Carranza recibió importantísimas modificaciones, de tal modo que la Constitución que se promulgó el 5 de febrero de 1917 fue no una reforma a la de 1857 –aunque de ella herede principios básicos, como son: forma de gobierno, soberanía popular, división de poderes y derechos individuales–, sino una nueva ley que, olvidando los límites del Derecho constitucional clásico y vigente entonces en el mundo, recogió en sus proyectos los ideales revolucionarios del pueblo mexicano, les dio forma y creó originales instituciones sociales y económicas en su beneficio”²⁹⁵.

Cierto es que la Asamblea Constituyente aprobó en bloque, por así decirlo, un gran número de artículos del Proyecto, muchos de los cuales a su vez provenían de la Carta de 1857. Tena Ramírez incluso ha llegado a decir²⁹⁶, que el Constituyente de 1916 acogió y exaltó el programa del viejo partido liberal, pero con una lógica que escapa todavía a sus críticos, utilizó los mismos principios de libertad e igualdad que sostuvo aquel partido para llegar a conclusiones, en materia social, del todo diferentes a las que consagró el Constituyente de 1856.

Por nuestra parte, no albergamos la más mínima duda: estamos ante una nueva Constitución, tan nueva que marca la aurora de una nueva era constitucional en el mundo. Poco importa el título con que se la identificara, ni tampoco que la numeración de su articulado mostrara una enorme similitud con la de 1857, ni siquiera que la redacción de buen número de ellos fuera idéntica a la de esa Carta de mediados del XIX. Lo que importa es la filosofía, el orden de valores, la esencia, la médula vertebral, por utilizar este símil, de la Constitución. Y tras lo que llevamos expuesto hasta aquí, no creemos que sea necesario aducir mucho más para demostrar que, en atención a ese espíritu que impregna el orden valorativo constitucional y las garantías individuales y sociales, la Constitución de 1917 pertenece a una galaxia constitucional distinta a la de 1857.

²⁹³ Horacio LABASTIDA, “Grandeza de la Constitución de 1917”, *op. cit.*, p. 203.

²⁹⁴ Emilio O. RABASA, “Introducción”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política...*, *op. cit.*, pp. XIII y ss.; en concreto, pp. XIII-XIV.

²⁹⁵ Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, *op. cit.*, p. 42.

²⁹⁶ Felipe TENA RAMÍREZ, “La Constitución de 1857 y el pensamiento liberal mexicano”, en la obra colectiva auspiciada por el Colegio de Abogados de México, *El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano*, México, D. F., Librería de Manuel Porrúa, 1960, pp. 111 y ss.; en concreto, p. 123.

C) Su caracterización formal

I. Un análisis formal de la Constitución, que, como resulta evidente, no tiene el interés del estudio sustantivo de la misma, pero que en esta visión que estamos ofreciendo de la Carta de Querétaro, desgraciadamente no todo lo conocida que debiera ser entre nosotros, puede tener alguna utilidad recordar, precisando que nos circunscribimos a su formulación inicial, sin entrar en ninguna de sus muchísimas reformas posteriores, que entre otros efectos, y no precisamente positivos, como antes dijimos, la han ido engrosando exageradamente, nos sitúa ante una Constitución de extensión media si atendemos al número de sus artículos, un total de 136, a los que habría que añadir 16 artículos transitorios, esto es, lo que nosotros denominaríamos 16 Disposiciones Transitorias. Si confrontamos el texto con el Proyecto de Carranza, el paralelismo es notable, pues el texto del Primer Jefe contaba con 132 artículos a los que seguían 9 artículos transitorios.

La similitud es patente asimismo en la estructura sistemática de la Constitución, dividida en 9 Títulos, uno más que en el Proyecto, que no es otro sino el celebrado Título VI, “Del trabajo y de la previsión social”, integrado por un único artículo, el art. 123, que por sí solo, por su detalle y extensión, daría para una auténtica ley; este precepto, como resulta sobradamente conocido, es una de las señas de identidad del constitucionalismo social mexicano. Alguna otra modificación formal se introdujo en el texto final respecto del Proyecto, como la acertada de cambiar la inicial denominación de “Secciones” en que se dividían los Títulos del Proyecto, por la de “Capítulos”, creemos que con la finalidad de soslayar los muy desafortunados rótulos dados en el Proyecto a las distintas partes que dentro del Título III integraban la Sección I (El Poder Legislativo), a las que sin pie ni cabeza se denominaba “Párrafos”, terminología que en el texto definitivo pasó a ser la de “Secciones”, con lo que lógicamente lo que se identificaba como “Secciones” pasó a ser “Capítulos”. No deja de llamarnos la atención la incoherencia de que el constituyente no subsanara la omisión del Proyecto, que dejó sin rotular sus dos primeros Títulos, aunque no así los restantes, algo que se mantendría posteriormente, con la particularidad de que fueron los tres primeros los Títulos no rotulados del texto inicial de la Carta de 1917. No obstante la serie interminable de reformas de las que, como ya tuvimos ocasión de exponer, y volveremos sobre ello, ha sido objeto la Constitución, este “lapsus” no ha sido resuelto.

II. Desde la óptica de su reforma, la Constitución no puede ser calificada sino como rígida, si atendemos a las categorías que James Bryce estableciera²⁹⁷ y que son

²⁹⁷ Recordemos algunas de las reflexiones hechas por Bryce en 1884, al hilo de su propuesta de una nueva clasificación de las constituciones que se aparte de la tradicional clasificación entre <written and unwritten Law>: “Such constitutions proceed from the same authorities which make the ordinary laws; and they are promulgated or repealed in the same way as ordinary laws. In such cases the term <Constitution> denotes nothing more than such and so many of the statutes and customs of the country as determine the form and arrangements of its political system. (...) Other constitutions, most of them belonging to the newer or Statutory class, stand above the other laws of the country which they regulate. The instrument (or instruments) in which such a constitution is embodied proceeds from a source different from that whence spring the other laws, is repealable in a different way, exerts a superior force. It is enacted, not by the ordinary legislative authority, but by some higher or specially empowered

por todos conocidas. El art. 135 del código constitucional, prácticamente idéntico al texto del art. 131 del Proyecto constitucional, y desde luego, aunque con algunas diferencias, patentemente inspirado en el art. 5° de la Constitución norteamericana, regula el procedimiento de reforma en los siguientes términos:

“La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Con este procedimiento de reforma, que, como el norteamericano, entraña un doble nivel de aprobación, por el Congreso de la Unión primeramente (nivel nacional) y por las Legislaturas estatales en segundo lugar (nivel estatal), había de presuponerse que la reforma de la Constitución era cualquier cosa salvo fácil. Los datos que ofrecimos en el capítulo primero, y sobre los que no vamos a volver, de modo increíblemente sorprendente, nos revelan que ello ha distado de ser así. Como ya expusimos, y los datos numéricos no mienten, reformar la Constitución ha sido más fácil que modificar un texto legal, lo que no es sino la prueba fehaciente de cómo el omnipotente poder presidencial ha prostituido los procedimientos constitucionales. El poder del Presidente ha sido durante mucho tiempo en México tan brutal, que los congresistas, o gran parte de ellos al menos, han demostrado una clamorosa falta de personalidad política y un fiel y “corderil” seguimiento a las indicaciones del “jefe”. Por supuesto, podemos entender perfectamente que en muchas, en muchísimas ocasiones incluso, los congresistas del partido dominante se hayan mostrado plenamente identificados con las indicaciones del líder político, pero que eso haya sucedido hasta el nivel expuesto en el primer capítulo ya no puede revelar identidad de criterio, sino sujeción a ciegas, sin posibilidad de oposición, a lo que el Presidente indica, por disparatado que esto pueda ser. Que las Legislaturas de los Estados se hayan avenido a este juego ramplón, plegándose a reformas constitucionales que, como ya tuvimos ocasión de decir, en muchas ocasiones han ido en una dirección aún más centralista de lo que la Constitución es de hecho, y que después reclamen como la ofensa mayor a la soberanía estatal el establecimiento del amparo de tipo casacional no deja de ser sino un verdadero sarcasmo.

Y llegados a este punto, y teniendo en cuenta que, por lo menos desde nuestro punto de vista, en todo momento hay que tener en cuenta a los clásicos, pues de ellos siempre se aprende, puede ser de gran utilidad atender a las palabras contenidas en la *opinion* del *Justice* Robert Jackson, en el famoso caso del “*compulsory flag salute*”,

person or body. If it is susceptible of change, it can be changed only by that authority or by that special person or body. When any of its provisions conflict with a provision of the ordinary law, it prevails, and the ordinary law must give way. These are features, partly political, partly legal, which mark off the two types of Constitution from one another”. James BRYCE, “Flexible and Rigid Constitutions”, en la obra recopilatoria de trabajos del propio autor, *Studies in History and Jurisprudence*, Vol. I, Darmstadt, Scientia Verlag Aalen, 1980. (Reprint of the Edition Oxford, 1901), pp. 145 y ss.; en concreto, pp. 150-151.

resuelto por la *Supreme Court* en 1943 (*West Virginia State Board of Education v. Barnette*):

“El auténtico propósito de una declaración constitucional de derechos (*Bill of Rights*) –se decía– es sustraer ciertas materias a las vicisitudes de las controversias políticas, situarlas más allá del alcance de políticos y funcionarios, sancionarlas como principios legales que hay que aplicar por parte de los tribunales. El derecho a la vida, la libertad, la propiedad, a la libre expresión, la libertad de prensa, de culto y de reunión y los demás derechos fundamentales no pueden ser sometidos al voto; no dependen del resultado de ninguna votación”.

De tan sensatas reflexiones, Zagrebelsky²⁹⁸ extrae su esencia, su médula, que no es otra que la Constitución es aquello sobre lo que no se vota; o mejor, en referencia a las constituciones democráticas, es aquello sobre lo que ya no se vota, porque ya ha sido votado de una vez por todas, en su origen. El endémico y trivial hiperreformismo del texto constitucional mexicano se sitúa justo en las antípodas de lo que se acaba de decir.

4. La Constitución “social”

A) El devenir en Europa del Estado social y de los derechos sociales

I. La filosofía racionalista de la Ilustración conducirá en la Revolución francesa a la exaltación de la creencia en los derechos del hombre, cuya ignorancia, olvido y desprecio serán consideradas por el mismo Preámbulo de Declaración de Derechos de 1789, “les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements”. Ello conducirá a proclamar estos derechos como la base misma de todo el edificio social. Significativamente, esta Declaración se colocará por delante de la Constitución. Más aún, la Declaración de Derechos, además de exigir instrumentos de garantía de esos mismos derechos, acogería algún principio propio de la organización política, como el de la división de poderes. Sin aquella garantía y sin este principio estructural, no habría Constitución.

El Estado burgués de Derecho, tal y como escribiera Carl Schmitt en su *Verfassungsslehre*²⁹⁹, encontrará su significado en una serie contraposiciones; con arreglo a la primera de ellas, tal Estado contrasta con el Estado de fuerza, en un contraste que recuerda el existente entre la *liberté du citoyen* y la *gloire de l'État*. Pero aquel concepto no adquirirá un sentido preciso más que cuando, yendo más allá de los principios generales de la libertad, que por supuesto siempre creemos que será un *príus*, se establezcan algunos criterios orgánicos como identificativos de tal Estado. El principio de la división de poderes y la limitación del poder que a él se anuda, como asimismo la justiciabilidad de todos los actos de la Administración, vendrán a integrar, en síntesis, los rasgos orgánicos identitarios de ese Estado.

²⁹⁸ Gustavo ZAGREBELSKY, *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, Madrid, Editorial Trotta, 2008, pp. 26-27.

²⁹⁹ Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, versión española de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 141-143.

La doctrina política de los derechos públicos individuales se relacionará muy estrechamente, como recuerda Duez³⁰⁰, y es algo por lo demás bien sabido, con el liberalismo económico y social reinante en la época. Es perfectamente comprensible por ello mismo que a los derechos del hombre proclamados en la célebre Declaración francesa de 1789 se les dé a lo largo del siglo XIX una interpretación burguesa y muy rural, por utilizar la caracterización que de ellos hará Vedel³⁰¹, figurando como derecho paradigmático el derecho a la propiedad, que se reconocerá como un derecho inviolable y sagrado. El propio profesor francés precisará, que aunque, sin duda, en la historia constitucional francesa podrán recogerse aquí y allá huellas del socialismo, ni en 1793 ni en 1848, los redactores de los textos constitucionales se alejaron mucho de esa senda, aunque sea cierto que en esos textos encontramos algunas referencias a derechos de naturaleza social, por ejemplo, al derecho al trabajo.

Desde luego, la fórmula del “Estado democrático y social” surgió por primera vez en la Revolución de París de 1848, en ese compromiso concertado entre los pequeños partidos demoliberales y las primeras asociaciones del movimiento obrero francés de ese período. Como recuerda Abendroth³⁰², la fórmula del “Estado de Derecho democrático y social”, tal como entonces apareció en las publicaciones de Louis Blanc (1811-1882), tomada si no en su literalidad, sí en cuanto a su contenido, del socialista utópico inglés Robert Owen (1771-1858), que la había acuñado en los años treinta, en los momentos iniciales del movimiento obrero inglés, tenía un contenido concreto. Se refería al derecho al trabajo, entonces considerado como un derecho fundamental, lo que se explica porque la Revolución de 1848 fue la resultante de una grave crisis económica de la que derivó un paro masivo. Con posterioridad, la mencionada fórmula desapareció durante un largo período de tiempo de la historia europea, y ya no reaparecería sino con el resurgir del movimiento obrero en Europa.

II. La Constitución del *Reich* alemán, aprobada el 28 de marzo de 1849, aunque nunca entrara en vigor, se nos presenta como un documento jurídico de una extraordinaria riqueza, y aunque no se puede decir que diera pasos decisivos en lo que a la recepción de los derechos sociales se refiere, sí consagró algunos derechos que se pueden ubicar dentro de tal categoría, como, por ejemplo, el derecho a la enseñanza gratuita. A tenor del art. 157 de la *Paulskirchen Verfassung* (Constitución de la Iglesia de San Pablo):

“No se pagará cuota alguna por la enseñanza en las escuelas del pueblo y en otras escuelas de oficios. A los indigentes se les debe conceder enseñanza libre (esto es, gratuita) (“freier Unterricht”) en todas las instituciones escolares públicas”.

³⁰⁰ Paul DUEZ, “Esquisse d’une définition réaliste des droits publics individuels”, en *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, pp. 111 y ss.; en concreto, p. 116.

³⁰¹ Georges VEDEL, “Balance de la experiencia constitucional francesa a mediados del siglo XIX”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Tomo II, México, D. F., Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, pp. 875 y ss.; en concreto, p. 915.

³⁰² Wolfgang ABENDROTH, “El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político”, en Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doehring, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 9 y ss.; en concreto, pp. 15-16.

De igual forma, el texto elaborado en Frankfurt am Main contempló algunos derechos no destinados a la protección de las personas individuales, sino referidos a la existencia propia de una institución, esto es, lo que hoy ubicaríamos dentro de la categoría normativa de las “garantías institucionales”, tal por ejemplo, el reconocimiento a cada municipio de su derecho a “la administración propia de sus negocios municipales”³⁰³.

Aunque Schneider ha señalado que no ejerció en el constitucionalismo germano una influencia que haya podido acreditarse como tal, ello no obstante no cabe duda de que los constituyentes alemanes posteriores tuvieron a la vista la obra de 1848-1849, viéndose influidos por ella en diversos puntos. Más aún, el propio autor llega a escribir, que el *pathos* liberal de la Asamblea de la Iglesia de San Pablo brilla todavía en la Asamblea Constituyente de Weimar³⁰⁴.

Es por todo ello por lo que, como regla general, puede sostenerse que, entre la doctrina iuspublicista europea del siglo XIX, ni la problemática de los derechos sociales, ni la del Estado social, ocuparán un lugar de privilegio, como tampoco se les hará figurar en los textos constitucionales decimonónicos. Por supuesto, ello no impedirá que en una fecha tan temprana como la de 1862 ya nos encontremos con un planteamiento tan crítico, incluso demoledor, hacia el constitucionalismo demoliberal, como el que hará Ferdinand Lassalle en su célebre conferencia de Berlín sobre la esencia de la Constitución (*Über Verfassungswesen*), en la que, como es sabido, sentará las bases del realismo constitucional.

En cualquier caso, será en los inicios del siglo XX, con las luchas obreras y los graves enfrentamientos sociales, que alcanzarán su cenit con la Revolución soviética, cuando los constituyentes pasen a contemplar los derechos sociales con cierta amplitud. Es justamente por lo mismo, por lo que la doctrina se ha mostrado generalmente de acuerdo en que los aspectos sociales no se plantearán en el constitucionalismo europeo hasta ya entrado el siglo XX. En tal dirección, Bastid³⁰⁵ ha podido escribir que, mediado el siglo XIX, los problemas constitucionales eran de orden puramente político. Lo social no aparecerá sino más tarde, no pensándose en incluir en los textos fundamentales la organización económica. En la misma dirección, Mirkine-Guetzévitch dirá que los elementos sociales aparecen en la medida en que se agita sobre los espíritus de los Constituyentes la amenaza social³⁰⁶. Y Kunz apuntará, que con los anhelos democráticos que inspiraron las revoluciones europeas de 1848 surgieron los derechos hoy tradicionales de libertad personal y política, en tanto que los derechos sociales fueron formulados mucho tiempo después, como resultado de la lucha social³⁰⁷.

³⁰³ Hans SCHNEIDER, “En torno a la evolución constitucional alemana. 1848-1856”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Tomo I, México, D. F., Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, pp. 61 y ss.; en concreto, p. 94.

³⁰⁴ Hans SCHNEIDER, “En torno a la evolución constitucional alemana. 1848-1856”, *op. cit.*, pp. 75 y 77, respectivamente.

³⁰⁵ Paul BASTID, “El constitucionalismo francés a mediados del siglo XIX”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, *op. cit.*, Tomo II, pp. 787 y ss.; en concreto, p. 872.

³⁰⁶ Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH, “Prólogo”, en la obra del propio autor, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, pp. 7 y ss.; en concreto, pp. 36-37.

³⁰⁷ Josef L. KUNZ, “La Constitución austriaca de 1867”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Tomo I, *op. cit.*, pp. 139 y ss.; en concreto, p. 199.

III. Si paradigmático del liberalismo burgués había sido el derecho a la propiedad, como antes dijimos, no lo iba a ser menos del cambio de concepción de los derechos en los inicios del siglo XX. El citado derecho, muy posiblemente, pueda considerarse el paradigma de las diferencias entre la concepción tradicional de corte liberal de los derechos y la nueva visión subyacente en los derechos sociales. La idea acuñada por Duguit de la función social de la propiedad, que se traduce en que la propiedad implica para el propietario un cierto grado de obligación social, marcará esa diferencia. El art. 153 de la Constitución de Weimar, en su párrafo cuarto y último dirá: “La propiedad obliga. Su uso debe ser al mismo tiempo un servicio prestado al interés general”³⁰⁸. Como dijera Fischbach³⁰⁹, según tal previsión, la propiedad encierra un deber fundamental hacia el Estado. Y éste la protege, no para favorecer el provecho personal del propietario, sino el interés del orden económico colectivo.

Por lo demás, como es sobradamente conocido, la Constitución weimariana, cuya paternidad corresponde a Hugo Preuss (1860-1925), discípulo de Otto von Gierke, Profesor de Derecho político (*Staatsrecht*) de la Escuela Superior de Comercio de Berlín, y al que otro insigne iuspublicista como Jellinek³¹⁰ consideraría como el Profesor de esa disciplina situado más a la izquierda de todo el espectro académico alemán, nos ofrecerá como gran novedad el hecho de que no se limitará a enunciar los derechos fundamentales clásicos, sino que entrará a conocer de las condiciones de la economía y del trabajo, procurando enunciar una serie de derechos sociales con los que, como bien se ha apuntado³¹¹, se intentaba asegurar a los trabajadores y empleados un *status* en la sociedad y en el Estado. Como reconociera ese gran maestro europeo que fue el Profesor Costantino Mortati³¹², la Constitución alemana de 1919 iba a significar una gran contribución al desarrollo histórico de los derechos del ciudadano, a lo que habría que añadir la extensión que iba a llevar a cabo de derechos tradicionalmente predicados del ámbito puramente individual, a determinados colectivos dotados de personalidad o a simples instituciones sociales. Por lo demás, este texto constitucional iba a ejercer una notable influencia en otros países europeos que, a partir de 1918, renovaban su Constitución o la establecían por primera vez. Haciéndose eco de la propia Constitución, el relevante profesor peruano Barandiarán³¹³, en una obra bien

³⁰⁸ Tomamos el texto de la traducción que hacemos de la versión francesa que ofrece Paul DUEZ, en “Esquisse d’une définition réaliste des droits publics individuels”, *op. cit.*, 126. Esta versión nos parece más correcta que la que se ofrece en la traducción al castellano de la obra de B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Las nuevas Constituciones del mundo*, *op. cit.*; el texto del citado art. 153 de la Constitución de Weimar, en pp. 87-88.

³⁰⁹ Oskar Georg FISCHBACH, *Derecho político general y constitucional comparado*, Barcelona/Buenos Aires, Editorial Labor, 2ª ed., 1934, pp. 357-358.

³¹⁰ Walter JELLINEK, “El proceso de elaboración de la Constitución de Weimar”, en la obra que recopila artículos de Costantino Mortati, Walter Jellinek y Ottmar Bühler, *La Constitución de Weimar* (La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919), Madrid, Editorial Tecnos (Colección Clásicos del Pensamiento), 2010, pp. 77 y ss.; en concreto, pp. 94-95.

³¹¹ Herbert KRÜGER, “El Derecho constitucional alemán en la mitad del siglo XIX y su desenvolvimiento hasta nuestros días”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Tomo I, pp. 3 y ss.; en concreto, pp. 21-22.

³¹² Costantino MORTATI, “Una valoración de conjunto sobre la experiencia de la Constitución de Weimar”, en la obra que recoge trabajos de Costantino Mortati, Walter Jellinek y Ottmar Bühler, *La Constitución de Weimar*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.; en concreto, pp. 49 y 52.

³¹³ José León BARANDIARÁN, *La Constitución de Weimar (1919)*, Lima, Jaus Impresiones, 2014, p. 23.

poco conocida, –que García Belaunde calcula que fue escrita probablemente en 1929, publicándose por vez primera el año siguiente, y que si por momentos aparece envuelta en la “bruma germánica” de que hablaba Giovanni Papini, no por ello deja de ofrecernos reflexiones de valor permanente³¹⁴ – pero que vale la pena rescatar, aducía que este texto jurídico no podía ser una obra anacrónica, pues encarnaba la emoción y el anhelo del siglo de tender hacia una organización más justa de la vida; ese era el verdadero imperativo al que obedecía. Y ello, añadiríamos por nuestra cuenta, casaba a la perfección con la tendencia moralizadora subyacente a esta Carta constitucional.

Uno de los preceptos arquetípicos de esta nueva concepción será el art. 165, a cuyo tenor:

“Los trabajadores y empleados tienen derecho a colaborar sobre un pie de igualdad con los empresarios, en la fijación del salario y de las condiciones de trabajo, así como en la determinación de la forma en que deberán desarrollarse las fuerzas económicas de producción”.

Como uno de los grandes comentaristas de la Carta de Weimar escribiera, el hecho de que en 1919 se sintiera la necesidad de fijar un extenso programa de política económica, lo que ni en Fráncfort ni en las Constituciones de los Estados alemanes había sucedido, por lo menos con esa amplitud, revela hasta qué punto el Estado moderno se había convertido en esos años, ante todo, en un organismo económico (“*ein Wirtschaftsorganismus*”)³¹⁵.

En definitiva, la Carta de Weimar acogerá un amplio conjunto normativo de reglas de carácter social, por lo que se ha podido decir³¹⁶, que la misma positivó aquellas concepciones jurídicas sustanciales que se habían expresado con la vieja fórmula del “Estado de Derecho democrático y social”, nacida de la Revolución francesa de 1848. La trascendencia de la innovación, que a su vez implicará el paso de un Estado concebido como mero guardián del orden público, en sintonía con el principio fisiocrático del *laissez faire laissez passer*, que ya daba sus últimos coletazos, a un Estado prestacional o asistencial, así como también redistributivo de la riqueza, era obvia. En cualquier caso, no se puede olvidar, desde una óptica dogmática, que ya en 1903 Hermann Heller había acuñado el concepto del Estado social, *sozialer Rechtsstaat*³¹⁷, algo que respondía

³¹⁴ Domingo GARCÍA BELAUNDE, “Los primeros escritos de José León Barandiarán: el aspecto constitucional”, en José León Barandiarán, *La Constitución de Weimar (1919)*, op. cit., pp. 1 y ss.; en concreto, pp. 6 y 10, respectivamente.

³¹⁵ Ottmar BÜHLER, *Die Reichsverfassung vom 11. August 1919*, Leipzig und Berlin, Verlag und Druck von B. S. Teubner, dritte Auflage, 1929, p. 149. Asimismo, en Ottmar BÜHLER, “Texto de la Constitución alemana de agosto de 1919 y comentario sistemático a sus preceptos”, en la obra que incluye artículos de Costantino Mortati, Walter Jellinek y Ottmar Bühler, *La Constitución de Weimar*, op. cit., pp. 115 y ss.; en concreto, p. 312.

³¹⁶ Wolfgang ABENDROTH, “El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político”, op. cit., p. 18.

³¹⁷ Vale la pena traer a la memoria algunas de las reflexiones que el propio Heller hará en su ya clásica obra *Teoría del Estado*, en donde escribe: “La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica. (...) La determinación de la función de sentido, inmanente, del Estado es de importancia decisiva para la comprensión del mismo en todos sus detalles. Sin una referencia a la función de sentido del Estado,

no sólo a su militancia socialdemócrata, sino al hecho de que, como uno de los más destacados tratadistas de la teoría política y del Estado del primer tercio del pasado siglo, Heller se enfrentó con el problema concreto de la crisis de la democracia y del Estado de Derecho, a los que, como recuerda García Pelayo³¹⁸, consideraba que era preciso salvar no sólo de la dictadura fascista, sino también de la degeneración a que le habían conducido el positivismo jurídico y los intereses de los estratos dominantes. En cualquier caso, en Weimar no se normativizará tal concepto, habiendo que esperar para que ello acontezca a la *Bonner Grundgesetz*

De modo natural, la evolución del que ya con toda justicia podrá llamarse “Estado social de Derecho” (o Estado social y democrático de Derecho) conducirá a que las “garantías sociales” no queden relegadas en la región vaporosa de una promesa meramente programática de la que tomaría nota el legislador³¹⁹, que es el primer obligado, sino a reconocerles una vinculación jurídica directa.

El Estado social, como ya vislumbrara Forsthoff, no sólo apunta en la dirección de un Estado redistribuidor de riqueza, que fija como norte de su orientación la justicia social, sino que, por ello mismo, se nos presenta como un Estado decididamente intervencionista, empeñado en alcanzar una nueva dimensión social de la libertad que ha de conducir, en último término, a una transformación de la sociedad en un sentido más justo e igualitario. Es por lo mismo por lo que el maestro Posada, refiriéndose a las nuevas tendencias del Derecho constitucional, pudo hablar del carácter teleológico del mismo y de sus inspiraciones éticas, y ya en alusión a la Constitución republicana de 1931, la caracterizaba, entre otros rasgos, por ser “defensora de la acción tutelar de los natural o socialmente débiles y no bien protegidos por el Derecho”³²⁰. En fin, como en otro lugar hemos señalado³²¹, siguiendo a Frosini, el progreso de la civilización humana se mide sobre todo en la ayuda dada por el más fuerte al más débil, en la limitación de los poderes naturales de aquél como reconocimiento de las exigencias morales de éste, en el aumento del sentido de una fraternidad humana sin la cual los derechos a la libertad se convierten en privilegios egoístas y el principio de igualdad jurídica, en una nivelación basada en el sometimiento al poder del más fuerte.

todos los conceptos de la Teoría del Estado y del Derecho Político aparecen vacíos de significado. El agnosticismo, que estima que no puede responderse a la cuestión del <fin> del Estado, conduce a la triste conclusión de que el grupo político sólo puede definirse por su instrumento, la <violencia>. A esta doctrina, y con mayor motivo a las que sostienen que el poder es el <fin> conceptualmente necesario del Estado, más que ser falsas les sucede que no nos dicen absolutamente nada. Pues todas las instituciones humanas despliegan poder, y si no se fija una función de sentido al poder específico del Estado, no es posible diferenciarlo de una gavilla de bandoleros, de un cártel del carbón o de un club deportivo”. Hermann HELLER, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 6ª ed. en español, 1968, p. 221.

³¹⁸ Manuel GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 9ª reimpr., 1995, pp. 16-17.

³¹⁹ Ernst FORSTHOFF, “Problemas constitucionales del Estado social”, en Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doehring, *El Estado social*, op. cit., pp. 43 y ss.; en concreto, p. 89.

³²⁰ Adolfo POSADA, *Tratado de Derecho Político*, Tomo II (Derecho constitucional comparado de los principales Estados de Europa y América), Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 5ª edición revisada, 1935, p. 391.

³²¹ Francisco FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, Madrid, Editorial Dykinson, 1992, p. 122.

La doctrina europea, que en la época no prestaba la atención debida al constitucionalismo iberoamericano, con la vista limitada al Viejo Continente, y excluyendo también al soviético, no dudó en atribuir a la Carta de Weimar la primogenitura del reconocimiento de los derechos sociales. En 1933, Paul Duez era inequívoco al respecto: “Il faut rappeler –escribía– que les Déclarations de Droits de 1793 et de 1848 se sont légèrement teintées de la conception du droit social, mais que surtout la Constitution allemande de Weimar leur a fait une large place officielle, dans la deuxième partie de son oeuvre”³²². Ya hemos aludido en un momento anterior a cómo también para Biscaretti, los derechos sociales, de los que en 1793 se habían hecho algún eco tanto los girondinos como los jacobinos, tuvieron que esperar más de un siglo para que se consagraran nuevamente, aun cuando con mayor amplitud, en la Constitución de Weimar³²³. Mirkine-Guetzévitch³²⁴, al constatar las nuevas tendencias de las declaraciones de derechos, ponía algunos ejemplos puntuales: la Carta de Weimar de 1919, la Constitución yugoeslava de 1921, así como las Constituciones de Rumania, Polonia y Estonia. La excepción frente a este por entero injusto olvido de la Constitución de Querétaro la vamos a encontrar en el catedrático sevillano García Oviedo, quien escribe en 1931³²⁵. En un capítulo dedicado de modo específico a los derechos de carácter social, el autor procede a transcribir los que considera como más importantes preceptos de las recientes constituciones relativos a la vida social; de este modo, va plasmando algunos artículos de la Carta de Weimar, de la Constitución checoslovaca, de la Carta constitucional finesa, de la Constitución de Yugoslavia, pero también de las Constituciones mejicana y chilena, concluyendo con su consideración de que la tendencia social recogida en las nuevas Constituciones es a todas luces lo más interesante de cuanto como novedad acusa el constitucionalismo de la trasguerra³²⁶.

IV. La idea de la función social de la propiedad, escribe Karst³²⁷, será tomada por todos los reformadores latinoamericanos “with all of the passion of fresh discovery”. Pero evidentemente, y este es uno de los rasgos peculiares de México, en este marco de preocupaciones, este país iba a ir muy por delante de todos los demás. Aún no existiendo en él durante el siglo XIX esa aguda lucha social a la que la doctrina le

³²² Paul DUEZ, “Esquisse d’une définition réaliste des droits publics individuels”, *op. cit.*, p. 125.

³²³ Paolo BISCARETTI DI RUFFÌA, *Introducción al Derecho constitucional comparado* (Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las constituciones modernas), México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. en español, 1975, p. 293.

³²⁴ Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH, “Prólogo”, en su obra, *Las nuevas Constituciones del mundo*, *op. cit.*, p. 38.

³²⁵ Cierto es que otro español, el relevante Profesor Ruiz del Castillo, veinte años después, volvía a poner como ejemplo las Constituciones iberoamericanas conjuntamente con las europeas. Escribiendo sobre los nuevos rumbos del Derecho constitucional decía: “El concretismo de los derechos sociales, su conexión con la vida real –a diferencia de los derechos abstractos que contemplan sólo <posibilidades> y <oportunidades>–, dotan de caracteres específicos a las fórmulas, ya que éstas necesitan adaptarse a situaciones determinadas. Y así, v. gr., se reflejan en muchas Constituciones americanas recientes los problemas y las necesidades que suscita la vida familiar (dada la peculiaridad de la situación), o muchas Constituciones europeas y americanas aparecen como instrumentos de reforma agraria”. Carlos RUIZ DEL CASTILLO, “Situación y rumbos del nuevo Derecho constitucional”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, 1953, IV Trimestre, núm. 67, pp. 31 y ss.; en concreto, p. 38.

³²⁶ Carlos GARCÍA OVIEDO, *El constitucionalismo de la postguerra*, Sevilla, Tipografía de M. Carmona, 1931, pp. 205-206; el capítulo al que hemos aludido, en pp. 171-216.

³²⁷ Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, *op. cit.*, p. 346.

atribuye el efecto determinante en lo que a la declaración de derechos sociales se refiere, la situación de injusticia social en que a mediados del siglo XIX se encontraban amplísimos sectores de la población, y desde luego la totalidad de la población indígena, condujo a que ya en el Constituyente de 1856-1857, como hemos tenido ocasión de exponer en el capítulo anterior, diferentes diputados demandasen el reconocimiento constitucional de amplios derechos sociales; recordemos, por poner algunos ejemplos, a Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, apodado “el Nigromante”, e Isidoro Olvera. Sus propuestas, desgraciadamente, no fueron aprobadas; eran demasiado avanzadas para su tiempo y para los intereses económicos en juego. Pero lo verdaderamente significativo es que, con una intensidad nada común para la época, un buen número de diputados, algo podríamos decir que impensable en las Constituyentes de ningún otro país europeo o latinoamericano, reivindicaron la necesidad de reconocer en la Constitución unos derechos sociales con los que hacer frente a la clamorosa situación de injusticia social existente.

De ahí que, revestidos de toda la razón, los autores mexicanos hayan reivindicado el protagonismo que a México corresponde en el ámbito del constitucionalismo social. Ya el propio Palavicini, en su *Historia de la Constitución*, destacaba que la misma era la precursora entre todas las del mundo de la creación de los derechos sociales³²⁸. Entre la doctrina actual, con la sensatez habitual que caracteriza a ese gran jurista que es García Ramírez, éste replicaba a Mirkine-Guetzévitch, que no fue la Constitución alemana de Weimar el primer texto fundamental que dio entrada a las garantías y derechos sociales; por el contrario, la prioridad cronológica, aun cuando no la primacía de la influencia, corresponde a la Constitución mexicana de 1917³²⁹. Y en otro lugar, el propio autor añade³³⁰, que sólo un sobrevuelo somero y desdeñoso sobre la ley mexicana permitiría suponer que carece de relevancia para el Derecho constitucional y que apenas ofrece interés para la Ciencia política. La Carta mexicana abrió un camino sobre el que rápidamente avanzarían otros textos germinales en la primera parte del siglo XX.

También Fix-Zamudio y Valencia Carmona³³¹, al aludir al grupo de Constituciones pioneras que iba a iniciar el constitucionalismo social, precisaban que de ellas la Constitución mexicana fue la primera en incorporarse a este movimiento, a través de

³²⁸ Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, *op. cit.*, p. 51.

³²⁹ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año 1, núm. 1, Enero/Abril 1968, pp. 119 y ss.; en concreto, p. 130.

En otro artículo, el propio autor, haciéndose eco del hecho de que con frecuencia se ha sostenido que a la Constitución alemana de Weimar, de 1919, corresponde la prioridad cronológica en el reconocimiento de los derechos sociales, replica que no es así, a pesar de que la misma ejerció gran influencia sobre las Constituciones que hubieron de sucederla en el espacio y en el tiempo. Antes de ella, en efecto, se sitúan la mexicana de 1917 y la Declaración rusa de derechos del pueblo trabajador y explotado, que conjuntamente con la Constitución de la República de los Soviets, de 1918, integró la Ley fundamental de la RSFSR. Sergio GARCÍA ARMÍREZ, “Tres textos precursores en el constitucionalismo social”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año I, núm. 2-3, Mayo/Diciembre 1968, pp. 469 y ss.; en concreto, pp. 474-475.

³³⁰ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, *op. cit.*, p. 37.

³³¹ Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 517-518.

sus artículos 3º, 27, 28, 123 y 130. Ya bastantes años antes, el propio maestro Fix³³², se había hecho eco del dato bien conocido de que la Constitución mexicana había iniciado la etapa del llamado “constitucionalismo social”, al elevar a nivel de normas fundamentales a los derechos de los grupos sociales desprotegidos y marginados, esto es, los campesinos y los obreros. Le seguirían las Constituciones rusa de 1918 y alemana de Weimar de 1919. Trueba Urbina considera la Carta de 1917, “el primer código político-social del mundo y presea jurídica convertida en heraldo de las Constituciones contemporáneas”³³³. Armienta Calderón vendrá a decir³³⁴, que la ruptura con el liberalismo clásico supondrá que la Constitución de Querétaro incorpore a su parte dogmática por vez primera aquellos derechos económico-sociales conquistados en la lucha sin tregua emprendida por obreros y campesinos contra el régimen dictatorial del porfiriato. Y el propio Carrillo Flores estima, que la Constitución de 1917 ocupa un sitio singular en el mundo, pues fue la primera Carta política en que, junto a los derechos tradicionales, aparecieron “derechos humanos de carácter social y económico, mexicanísimos por su formulación y sus antecedentes”³³⁵. En fin, y desde luego sin ninguna pretensión de exhaustividad, para Soto Flores³³⁶, estamos en presencia de la primera Constitución en el mundo que previno derechos sociales en favor de las clases más desprotegidas.

Quizá convenga hacer una precisión. El Estado social, como ya se ha dicho, y es sobradamente conocido, se iba a caracterizar por ser un Estado de prestaciones, por así decirlo, en el que los poderes públicos asumían la realización de conductas positivas, de carácter prestacional, con una connotación claramente económica, encaminadas a ayudar a los sectores sociales más necesitados. En México, ese rasgo iba a ser objeto de una curiosa matización. La gran mayoría de las “conquistas sociales” introducidas por los sectores más avanzados del Constituyente no se iban a llevar a cabo mediante la imposición de conductas de carácter prestacional a los poderes públicos, salvo la gratuidad de la educación básica contemplada por el art. 3º de la Constitución y algunas demandas de intervención pública similares, sino fundamentalmente mediante la imposición de limitaciones a los particulares. Es por lo mismo por lo que Cossío Díaz ha podido decir³³⁷, que el programa de la revolución que fue constitucionalizado, podía defenderse en buena medida a través de los mecanismos tradicionales del Estado liberal y, fundamentalmente, a través del juicio de amparo.

³³² Héctor FIX-ZAMUDIO, “La Constitución y el Estado social de Derecho”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, Tomo V, *op. cit.*, pp. 73 y ss.; en concreto, p. 73.

³³³ Alberto TRUEBA URBINA, *La primera Constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*, México, Editorial Porrúa, 1971, p. 51.

³³⁴ Gonzalo M. ARMIENTA CALDERÓN, “Los derechos fundamentales del hombre en el Derecho mexicano”, en la obra colectiva, *La Constitución y su defensa*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, pp. 491 y ss.; en concreto, p. 498.

³³⁵ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, *op. cit.*, p. 240.

³³⁶ Armando SOTO FLORES, “Vigencia de la Constitución de 1917. Principios fundamentales de la Constitución”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, *op. cit.*, pp. 332 y ss.; en concreto, p. 333.

³³⁷ José Ramón COSSÍO DÍAZ, “Las concepciones del Derecho en el Constituyente de 1916-1917”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. X, 1998, pp. 193 y ss.; en concreto, pp. 204-205.

En el constitucionalismo de la segunda posguerra, asentado en un orden de valores, lo que el anterior conjunto de Constituciones había anticipado, se convertirá en el común denominador del constitucionalismo democrático de buena parte del mundo. Los valores de la dignidad de la persona, la justicia, la solidaridad y la igualdad, entre otros, hacían inexcusable no sólo el reconocimiento de unos derechos sociales, sino asimismo una regulación de la vida socio-económica orientada a que se alcanzaran las condiciones materiales y de todo tipo que se entienden necesarias para que tal orden axiológico deje de ser una bella utopía.

B) Los precursores del constitucionalismo social mexicano

a) El Bando de Miguel Hidalgo y los *Sentimientos de la Nación* de José María Morelos

A lo largo de los capítulos anteriores ya hemos tenido ocasión de aludir a diversas iniciativas de índole social, promovidas fundamental, aunque no exclusivamente, en torno al Congreso Constituyente de 1856-1857, dejando al margen la amplia legislación social que antecedió a la Constitución. No pretendemos ahora entrar con detalle en ellas, pero sí consideramos necesario, aun a fuer de ser en algún punto repetitivo, hacer un somero repaso de las mismas, que nos revelan, y ese es el fin que pretendemos mostrar con toda claridad, cómo la enorme receptividad que los derechos sociales tuvieron entre los Constituyentes queretanos distó de ser un hecho aislado en la vida de México; bien al contrario, fue la resultante final de una sensibilidad social hondamente arraigada entre un número no precisamente pequeño de políticos. El constitucionalismo social de 1917, como ya hemos repetido en diversas ocasiones, fue pues la culminación de una arraigada sensibilidad social ante una situación de clamorosa injusticia social.

La doctrina mexicana se remonta a Hidalgo y Morelos, fundamentalmente el último, como los precursores, “preludios” los llama Sayeg³³⁸, de la doctrina socio-liberal.

De Miguel Hidalgo y Costilla debe traerse a colación su célebre Bando de 6 de diciembre de 1810³³⁹. Por encima de cualquier otra medida, ha de recordarse que en el primero de sus tres puntos se declaraba abolida la esclavitud:

“Que todos los dueños de esclavos –se dice en ese punto– deberán darles la libertad dentro del término de diez días so pena de muerte, la que se les aplicará por transgresión de este artículo”.

Se ha dicho que, con tal medida, primera condena pública de tan infame práctica, Hidalgo se convertía en fiel intérprete de los sentimientos y anhelos de su oprimido pueblo³⁴⁰. Al margen ya de lo anterior, no deja de ser destacable asimismo el que el

³³⁸ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 95.

³³⁹ Este Bando puede verse en Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México. 1808-1998*, op. cit., pp. 21-22.

³⁴⁰ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 96.

punto segundo, entre otras previsiones, dispusiera el cese de las exacciones que a los indios se exigían.

Será sin embargo José María Morelos, en sus célebres *Sentimientos de la Nación*, a cuyos 23 puntos daría lectura en la sesión inaugural del Congreso de Chilpancingo, que él mismo había convocado, y que tendría lugar el 14 de septiembre de 1813, quien mayor sensibilidad social mostraría³⁴¹. Con Morelos, escribió Mario de la Cueva³⁴², principió la lucha por un Derecho constitucional al servicio de la justicia social; su ideario político y jurídico está en el principio de la trayectoria que conduciría a la declaración de derechos sociales de 1917. En sus *Sentimientos*, además ya de proscribir para siempre la esclavitud, al igual que la distinción de castas, quedando todos iguales, no debiendo mediar más diferencia que la que derive del vicio y la virtud (punto 15°), Morelos demandaba que en la nueva legislación no se admitiera la tortura (punto 18°), y en lo que a los tributos, pechos e imposiciones se refería, postulaba la supresión de los que más agobiaran, señalándose a cada individuo un 5 por 100 en sus ganancias, “u otra carga igual de ligera, que no oprima tanto, como la alcabala, el estanco, el tributo y otros”. En cualquier caso, quizá el punto emblemático del documento fuera el duodécimo, en que se podía leer lo que sigue:

“Que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto”.

No le falta razón a Sayeg cuando escribe³⁴³, que en esta declaración se contienen, y no en germen precisamente, todos los principios que informan el constitucionalismo social mexicano del siglo XX.

Menos de veinte años más tarde, en marzo de 1833, el entonces Gobernador del Estado de México, Lorenzo de Zavala, a cuyo profundo sentido agrarista se refirió Silva Herzog, en su obra *El agrarismo mexicano y la reforma agraria* (1959), llegó a promulgar una ley disponiendo la nacionalización de extensas propiedades en esa entidad federativa, que habían de dividirse en partes suficientes para mantener a una familia y entregarlas, en un arrendamiento a perpetuidad, a los campesinos pobres, autorizando el texto legal al propio Gobernador para la distribución de la tierra³⁴⁴.

Habrà de transcurrir un lapso similar de tiempo al anterior hasta volver a encontrar un documento encaminado a reivindicar avances sociales. Como ya tuvimos ocasión de decir en el capítulo cuarto, al tratar de la primera sentencia de amparo, dictada por el Juez Pedro Sámano, amparando a Manuel Verástegui, éste precisamente había sido el autor del “Plan político y eminentemente social, proclamado en Rioverde por el Ejército Regenerador de Sierra Gorda”, que se hizo circular en marzo de 1849, y al que dio un tinte de reivindicación social, encaminándose a resolver los problemas

³⁴¹ Los “Sentimientos de la Nación” pueden verse en Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México...*, op. cit., pp. 29-31.

³⁴² Mario DE LA CUEVA, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Tomo II, op. cit., pp. 1217 y ss.; en concreto, p. 1230.

³⁴³ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 105.

³⁴⁴ Jorge SAYEG HELÚ, en *Ibidem*, pp. 185-186.

sociales que aquejaban a la población de San Luis Potosí. Especialmente significativo era a tal efecto el art. 10 del Plan, del que ya nos hicimos eco, de conformidad con el cual, el Congreso se había de ocupar preferentemente de “dictar leyes verdaderamente justas y sabias, que arreglen la propiedad territorial bien distribuida, a fin de que la clase menesterosa del campo mejore de situación”. Según González Oropeza³⁴⁵, la repercusión más trascendente de los movimientos sociales potosinos y del Plan de Verástegui se produjo unos años después con el Voto particular que Ponciano Arriaga planteó ante el Congreso Constituyente de 1856-1857, sobre la función social de la propiedad privada.

Poco antes de la Constitución de 1857, nos encontramos con la Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, promulgada por Ignacio Comonfort el 25 de junio de 1856, cuyos postulados serían recogidos por el art. 27 de la Carta federal del siguiente año. El citado texto legal puso fin a las grandes extensiones de tierras acaparadas por las corporaciones civiles y eclesiásticas³⁴⁶, lo que resultaba plenamente coherente con el propósito fundamental de estos años, que, como recuerda Valadés³⁴⁷, no era otro que el de movilizar la propiedad raíz amortizada por el clero.

Como se puede apreciar, ya antes del Congreso de 1856-1857, aun cuando de modo un tanto aislado, nos encontramos con planteamientos sociales, particularmente en el ámbito relacionado con la reforma de la propiedad de la tierra.

b) Los planteamientos sociales en el Congreso Constituyente de 1856-1857

El momento culminante anterior al Constituyente de Querétaro, en lo que atañe a las inquietudes por los problemas sociales y a la búsqueda de fórmulas jurídicas con las que hacerles frente, lo hallamos en el Constituyente de 1856-1857. Los hombres de Ayutla y de la Reforma profesaban las ideas del liberalismo clásico, por lo que tenían una fe excesiva en el libre juego de las leyes económicas, preconizado básicamente por Adam Smith. Justamente por ello, el Congreso Constituyente de mediados del siglo dejó sin solucionar el problema agrario, pero ello no obsta para reconocer que en su seno hubo personas que, visionariamente, detectaron la grave problemática del país y trataron de proponer fórmulas para su solución. Como ha escrito Carrillo Flores³⁴⁸, en este Congreso hubo ya quienes, anticipándose a su tiempo, señalaron que los

³⁴⁵ Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, “Amparo a un rebelde. La primera sentencia de un juicio de amparo (1849)”, en Manuel González Oropeza y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, Tomo I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 529 y ss.; en concreto, p. 535.

³⁴⁶ A tenor de su art. 1º: “Todas las fincas rústicas y urbanas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta que en la actualidad pagan, calculada como rédito a seis por ciento anual”. Y el art. 2º disponía que la misma adjudicación se haría “a los que hoy tienen a censo enfiteútico fincas rústicas o urbanas de corporación”. El texto de esta Ley puede verse en Rubén VALDÉS ABASCAL, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, op. cit., Tomo IV, pp. 233 y ss.; el texto de la ley en cuestión, en pp. 300-305.

³⁴⁷ Diego VALADÉS, “Comentario al artículo 27”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, op. cit., pp. 117 y s.; en concreto, p. 124.

³⁴⁸ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, op. cit., p. 225.

derechos tradicionales del hombre ya no podrían ser una realidad y se quedarían en meras declaraciones teóricas, cuando no retóricas, sin el sustento económico adecuado. Cuatro diputados iban a desempeñar un crucial papel en lo que puede considerarse como un verdadero anticipo del constitucionalismo social: Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera, José María del Castillo Velasco e Ignacio Ramírez.

I. El Voto de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad³⁴⁹, fechado el 23 de junio de 1856, sin ningún género de dudas, representa el culmen de las propuestas enderezadas en la referida dirección. Vamos pues a referirnos en primer lugar a tan premonitorio Voto.

Tras considerar que uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece México es el de “la monstruosa división de la propiedad territorial”, Arriaga escribía:

“Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad”.

Censuraba Arriaga que se proclamaran las ideas y se olvidaran las cosas, que se divagara en la discusión de derechos y se pusieran aparte los hechos positivos. “La constitución –aducía el miembro de la Comisión de Constitución– debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra”. Con esta reivindicación, Arriaga estaba anticipando de alguna manera la médula del constitucionalismo social; dicho de otro modo, la constitución no podía limitarse a regular la organización política del Estado, sino que debía de ir mucho más allá, hasta regular los aspectos esenciales de la organización social, algo que debía venir presidido por un elemental principio de justicia social, como implícitamente queda muy claro en sus razonamientos.

Arriaga no propugna la proscripción de la idea de la propiedad, ni tampoco la destrucción de tal derecho. Lo que censura de la organización de la propiedad en aquel momento “es el que no se atiende a una porción de intereses individuales, y que se constituya una gran multitud de parias que no pueden tener parte en la distribución de las riquezas sociales”. No ha de extrañar que más adelante, reconociendo la existencia de honrosas excepciones, equipare a un rico hacendado mexicano, que rara vez conoce de palmo a palmo sus terrenos, o al administrador que le representa, a los señores feudales de la Edad Media, lo que justifica con base en esta terrible descripción de la situación en las haciendas:

“En su tierra señorial, en cierta manera y con más o menos formalidades, sanciona las leyes y las ejecuta, administra la justicia y ejerce el poder civil, impone contribuciones y multas, tiene cárceles, cepos y *tlapixqueras*, aplica penas y tormentos, monopoliza el comercio y prohíbe que sin su consentimiento se

³⁴⁹ El Voto de Ponciano Arriaga puede verse en Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México...*, op. cit., pp. 573-594. Asimismo, en Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1966, pp. 125-147.

ejerza o se explote cualquiera otro género de industria que no sean las de la finca. (...) Es tan exquisita como asombrosa la diversidad de combinaciones empleadas para explotar y sacrificar a los arrimados, a los peones, a los sirvientes o arrendatarios, haciendo granjerías inmorales y especulaciones vergonzosas con el fruto de su sudor y su trabajo. Se les impone faenas gratuitas aun en los días consagrados al descanso. Se les obliga a recibir semillas podridas o animales enfermos a cuenta de sus mezquinos jornales. Se les cargan enormes derechos y obvenciones parroquiales sin proporción a las igualas que el dueño o mayordomo tiene de antemano con el cura párroco. Se les obliga a comprarlo todo en la hacienda por medio de vales o papel moneda que no puede circular en ningún otro mercado...”.

Recuerda Arriaga algo después, la situación infinitamente más justa establecida por las Leyes de Indias:

“Se previno varias veces que toda la tierra que se poseyese sin justos ni legítimos títulos fuese restituida a la Corona y patrimonio real (hoy la Hacienda pública), a fin de que reservándose la necesaria para plazas, ejidos, propios, pastos y baldíos de los lugares y consejos, así para el presente como para el porvenir, y repartiéndose a los indios lo que buenamente puedan haber menester, y confirmándoles lo que ahora tienen y dándoles de nuevo lo necesario, todo lo demás quedase libre para disponer de ello conforme a la voluntad del rey”.

Resume Arriaga finalmente la situación, señalando que la sociedad mexicana no estaba basada sobre la propiedad bien entendida, es decir, sobre el derecho que tiene el hombre de gozar y disponer del fruto de su trabajo. Bien al contrario, se hallaba basada sobre el privilegio de la minoría y la explotación de la mayoría. ¿Es justa está máxima?, se interroga el gran político y pensador. Su respuesta es inequívoca: “No, porque la sociedad no puede reposar sobre un principio relativo a la minoría, sino sobre un principio absoluto que represente la universalidad. En consecuencia, será preciso adoptar el que consagra que el fruto del trabajo es una propiedad de los trabajadores”. “¿Qué es necesario hacer –se cuestiona de seguido– para que el trabajador sea propietario de todo el fruto de su trabajo, y para que del actual sistema de la propiedad ilusoria, porque acuerda el derecho solamente a una minoría, la humanidad pase al sistema de la propiedad real, que acordará el fruto de sus obras a la mayoría hasta ahora explotada?”. La respuesta de Arriaga es asimismo bastante clara: “Es necesario no destruir la propiedad, esto sería absurdo; sino por el contrario, generalizarla, aboliendo el privilegio antiguo, porque este privilegio hace imposible el derecho racional”.

Ponciano Arriaga termina diciendo, que el grave asunto de la situación económica de la sociedad mexicana debe merecer la atención y el estudio de los legisladores del país.

Las avanzadas ideas de Arriaga en torno a la propiedad y a la necesaria reforma agraria como vía de solución del problema de la tierra integran también, como dice Trueba³⁵⁰, el coro social en contra del latifundismo y de los abusos de los propietarios en perjuicio de los campesinos.

³⁵⁰ Alberto TRUEBA URBINA, *La primera Constitución político-social del mundo. Teoría y proyección*, op. cit., p. 43.

II. Unos días antes del Voto de Arriaga, el 16 de junio, José María del Castillo Velasco, como ya tuvimos oportunidad de señalar, uno de los grandes iuspublicistas mexicanos de la época, que sería director de la Facultad de Derecho, miembro asimismo de la Comisión de Constitución, presentó un Voto particular que, aunque directamente dirigido a los Municipios, afrontaba de modo directo el problema social del país. Algunas de sus reflexiones son harto elocuentes:

“... De nada serviría reconocer libertad en la administración, y más bien sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en que ejecutar las obras que pudieran convenirlos”.

“... Para que lleguen sus moradores (de los pueblos) a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir, y cuantos sean necesarios, para que palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla”³⁵¹.

Era claro que del Castillo Velasco, al igual que Ponciano Arriaga, estaban instando a que la Carta constitucional cuyo proceso de elaboración se había iniciado, debía de ir más allá de regular la organización política del Estado, entrando de lleno en aspectos tan vitales como los expuestos acerca de la organización social. Del Castillo Velasco, por si aún cupiese alguna duda, lo dice con toda claridad:

“... de vosotros, señores diputados, espera (el pueblo) que tengáis el valor de afrontar los peligros de la situación, que no os limitéis a las fórmulas de una organización meramente política, o por mejor decir, que adaptéis esa misma organización a nuestras necesidades sociales. Haced que ella se cree el afecto popular, algo que identifique la Constitución con los intereses de los hombres y de los pueblos”.

“¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo?”

“Por más que se tema a las cuestiones de propiedad, es preciso confesar que en ella se encuentra la resolución de casi todos nuestros problemas sociales, y es preciso también confesar que los pueblos nos han enviado aquí, no a asustarnos con la gravedad de las cuestiones, sino a resolverlas para bien de ellos”.

A partir de las reflexiones que preceden, el ilustre diputado proponía como inexcusable para hacer realmente posible la libertad municipal: 1º) Que todo pueblo de la República deba tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, a cuyo efecto, si es necesario, los Estados de la Federación debían comprarlos, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas. 2º) Que todo ciudadano que carezca de trabajo tiene derecho a adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3 por 100 anual sobre el valor del terreno.

³⁵¹ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., pp. 287-288.

III. Los Votos particulares de los diputados del Castillo Velasco y Arriaga, como fácilmente puede suponerse, no debieron de sentar nada bien a los hacendados. La reacción no se iba a hacer esperar: el 10 de julio varios propietarios de tierras presentaban un Memorial al Congreso Constituyente, criticando los Votos de uno y de otro. La protesta iba a incitar a otro miembro de la Comisión de Constitución, Isidoro Olvera, a presentar un proyecto de ley sobre la misma materia. Previamente, Olvera había subido a la tribuna para defender los puntos de vista de Arriaga y de Castillo Velasco, pero como dirá Moreno³⁵², no lo hizo en forma tímida o con paliativos, sino que aparte de su defensa de los mismos, presentaba el 7 de agosto de 1856, mes y medio por tanto después de los Votos de los dos constituyentes antes citados, un Proyecto de “Ley orgánica que arregle la propiedad territorial en toda la República”³⁵³. El objeto de este texto es el de imponer una serie de límites a la propiedad, lo que intenta hacer a través de una veintena de artículos que van precedidos por una suerte de Exposición de Motivos, seguida de unos considerandos.

En su Exposición, este médico nacido en la ciudad de México en 1815 manifiesta, tomando muy en cuenta “verdades fundamentales de toda religión”, “que la legítima, que la verdadera propiedad enajenable no debía ser otra en el estado social, que la que se consistiera en bienes mobiliarios, u otros producidos directamente por la industria, pues son los únicos de cuya posesión, en vez de resultar la necesidad o la miseria de algunos hombres, deben, por lo contrario, causarles goces, porque siendo los bienes de esa clase, por su misma naturaleza, circulantes, son fuentes vivas de riqueza pública”.

En los “considerandos” que expone con carácter previo al articulado, parte Olvera de la consideración, de que la propiedad territorial en la República ha desencadenado un debate que amenaza con alterar la tranquilidad pública, causando a su vez una gran alarma entre los propietarios. Tras ello, viene a compendiar la grave situación del siguiente modo:

1º) Una inmensa extensión del terreno se halla estancada en manos que descuidan su cultivo, así como la explotación de sus riquezas naturales, con lo que se perjudica gravemente a la agricultura, la industria, y al comercio, privando de esos medios de subsistencia a la clase trabajadora con lo que todo ello supone de detener el progreso del país.

2º) Los pueblos han sufrido graves usurpaciones por parte de los propietarios, bien por la fuerza, bien a través de adquisiciones legales, usurpaciones que se extienden al fundo legal e incluso al agua potable de las poblaciones.

3º) Los derechos conculcados de los pueblos son causa de litigios que producen su ruina y la de los propietarios, quitando tiempo a los tribunales y desacreditando a la administración de justicia en su conjunto.

Tales males reclaman una solución eficaz, si bien Olvera precisa que el legislador debe buscarla de modo tal que no conmueva profundamente a la sociedad ni reduzca a la miseria, ni a una notable privación de goces, a una parte de ella.

³⁵² Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1966, p. 150.

³⁵³ El texto del Proyecto puede verse en Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, op. cit., pp. 153-161. Asimismo, el Proyecto puede verse en Rubén VALDÉS ABASCAL, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, op. cit., pp. 305-306.

A partir de tales consideraciones, el art. 1º del Proyecto dispone que, en lo sucesivo, ningún propietario que posea más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o veinte de dehesa, podrá hacer nueva adquisición en el Estado o Territorio en que esté ubicada la antigua. El precepto inmediato posterior exige a quienes, en la gran meseta central de la República posean más de diez leguas cuadradas, el pago anual, sobre la contribución que estén causando, de un 2 por 100 del valor del exceso.

Los propietarios de aguas, aún poseyéndolas con título legítimo, de conformidad con el art. 3º, no podrán negar a los pueblos colindantes o muy inmediatos que carezcan de ellas la cantidad que, a juicio de peritos, sea necesaria para el uso potable de las poblaciones, y similar obligación establece el art. 4º en relación a los propietarios de montes respecto de la leña que para el uso culinario necesiten las poblaciones que carezcan de ella. No le falta razón a la doctrina³⁵⁴ que ha visto en estas previsiones un paso adelante en el camino hacia la función social de la propiedad.

Anticipando en cierto modo una previsión de la Constitución de 1917, aunque no con la rotundidad con que por ésta será contemplada, el art. 5º disponía, que “los bienes cuya posesión no estribe en títulos primitivos legítimos pertenecen a la nación”.

IV. La cuestión obrera no presentaba en esos años en México la virulencia que habría de tener tiempo después, porque la industria, quizá con la salvedad de la textil, carecía del adecuado desarrollo. Lo realmente destacable es que hubo un diputado, Ignacio Ramírez, más conocido como “el Nigromante”, que iba a expresarse sobre los temas laborales con la profundidad y desenvoltura con que lo harían los constituyentes de Querétaro³⁵⁵, planteando de modo frontal el problema de la cuestión obrera³⁵⁶. Como escribe Reyes Heróles, en plena segunda mitad del siglo XIX, cuando el liberalismo económico parece irrefutable, dentro de un gran individualismo y gran apego al librecambio, el Nigromante está preocupado por desentrañar la cuestión social y el problema de los trabajadores, encontrando en el examen de este problema y en su resolución la clave para obtener una sociedad estable y hombres auténticamente libres³⁵⁷.

Ignacio Ramírez poseía un verbo elocuente, disponiendo, como con toda razón se ha dicho³⁵⁸, de un fulminante poder para destruir todas aquellas viejas ideas que emparentaban con el fanatismo y la ignorancia. El 7 de julio de 1856, todavía en la fase de discusión general del Proyecto de Constitución, pronunció uno de los más brillantes discursos que se habrían de oír en el Constituyente de 1856-1857, en el que puso su punto de mira en la dramática situación en que se encontraba la clase trabajadora oprimida. Ramírez, con valentía y nitidez, mostraba que el problema agrario, del injusto

³⁵⁴ Alberto TRUEBA URBINA, *La primera Constitución político-social del mundo*, op. cit., p. 43.

³⁵⁵ Análoga, aunque no idéntica, es la valoración que de la intervención de Ignacio Ramírez hace De la Cueva. Cfr. al efecto, Mario DE LA CUEVA, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Tomo II, op. cit., pp. 1217 y ss.; en concreto, p. 1311.

³⁵⁶ Reyes Heróles se ha ocupado con detenimiento del pensamiento de Ignacio Ramírez. Cfr. al respecto, Jesús REYES HERÓLES, *El liberalismo mexicano*, Tomo III, op. cit., pp. 655-674.

³⁵⁷ Jesús REYES HERÓLES, *El liberalismo mexicano*, Tomo III, op. cit., p. 674.

³⁵⁸ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., pp. 292-293.

reparto de tierras, distaba de ser la única problemática que afligía a México. Junto a ella se situaba el no menor problema laboral. “El Nigromante” comenzaba reprochando a la Comisión redactora del Proyecto constitucional haber olvidado las necesidades positivas de México:

“El más grave de los cargos que hago a la Comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos; en su mano creadora, el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo.

Pues bien, el jornalero es esclavo; primitivamente lo fue del hombre; a esta condición lo redujo el derecho divino (reflexión ésta, dicho sea al margen, que no se mantiene en pie desde ningún punto de vista objetivo); como esclavo, nada le pertenece, ni su familia ni su existencia; y el alimento no es para el hombre-máquina un derecho, sino una obligación de conservarse para el servicio de los propietarios”.

De resultas de toda la argumentación anterior, Ignacio Ramírez iba a proponer no sólo el establecimiento de un salario de subsistencia, sino también la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. Se ha dicho que su palabra era la voz de un Voltaire o un Mirabeau que resonaba en América; era la voz de aquel a quien se ha calificado como “el gigante de la tribuna reformista”³⁵⁹:

“Logró también quebrantar al trabajador –decía “el Nigromante”– las cadenas que lo unían al suelo como un producto de la Naturaleza, y hoy se encuentra esclavo del capital que, no necesitando sino breves horas de su vida, especula hasta con sus mismos alimentos: antes el siervo era el árbol que se cultivaba para que produjera abundantes frutos; hoy el trabajador es la caña que se exprime y se abandona. Así es que el grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es muy sencilla, y se reduce a convertir en capital al trabajo. Esta operación, exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con todo empresario”.

Como de nuevo señala la doctrina, Ramírez sentía lacerado su espíritu por las grandes injusticias que se cometían con los asalariados, y enfatizaba:

“¡Sabios economistas de la Comisión!: en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo y lo obliguéis a comerse su capital, y le pongáis, en cambio, una ridícula corona sobre la frente. Mientras el trabajador consume sus fondos bajo la forma de salario y ceda sus rentas con todas las utilidades de la empresa, al socio capitalista, la caja de ahorros es una ilusión, el banco del pueblo es una metáfora; el inmediato

³⁵⁹ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 293, nota 14.

productor de todas las riquezas no podrá ejercer los derechos de ciudadano, no podrá instruirse, no podrá educar a su familia, perecerá de miseria en su vejez y en sus enfermedades. En esta falta de elementos sociales encontraréis el verdadero secreto de por qué vuestro sistema municipal es una quimera”³⁶⁰.

“El Nigromante” iba a terminar reclamando de sus compañeros constituyentes que dejaran de lado la estructura tradicional de las constituciones para formar una constitución fundada “en el privilegio de los menesterosos”:

“La nación mexicana –dirá– no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política, porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una Constitución que le organice el progreso, que ponga el orden en el movimiento. ¿A qué se reduce esta Constitución que establece el orden de inmovilidad absoluta? Es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, nosotros acordamos con entusiasmo un privilegio al que introduce una raza de caballos, o inventa una arma mortífera; formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada”.

Estas ideas del “Nigromante” ofrecen una visión del Estado prestacional, que se reviste, por lo menos para quien esto escribe, de una belleza deslumbrante, que desde luego se hallan lejos de haber perdido actualidad. Frente a una sociedad egoísta, insolidaria, integrada mayoritariamente por personas ególatras, que han deificado al dinero, a la riqueza, al poder económico, postergando cualquier otro valor, Ramírez acude a los poderes públicos, a los que convierte en una suerte de nueva orden de beneficencia encargada de ayudar a toda esa legión de personas menesterosas que ayer, hoy y siempre existen en la sociedad. La concepción de Ignacio Ramírez no sólo postulaba la necesidad de reconocer en sede constitucional un *status* digno para los trabajadores, sino que también censuraba al unísono el hecho de que nada se dijera en el texto constitucional de los derechos de los niños, de los huérfanos o de los hijos naturales, esto es, de las personas más desvalidas. En resumen, el vigoroso, sensible y humanista pensamiento del Nigromante se puede con toda justicia situar a la altura de los más avanzados revolucionarios de 1917, e incluso de los más progresistas pensadores de todos los tiempos.

V. La exposición que precede, con la que sólo hemos pretendido hacer un superficial repaso de un sector del pensamiento social en México, a nuestro entender, revela con meridiana claridad que, mediado el siglo XIX, la tremendamente injusta situación de amplísimos sectores de la sociedad mexicana había generado entre un grupo de pensadores, de la mayor relevancia por lo demás, unas ideas avanzadas que les llevaban a reivindicar una Constitución no limitada a la regulación de la mera organización política, sino abierta igualmente a la reforma del orden social y económico; en definitiva, una Constitución social. Las ideas de estos precursores del constitucionalismo social,

³⁶⁰ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 294.

desgraciadamente, no prosperaron³⁶¹, pero no por ello dejan de ser un precedente de la mayor importancia, que muestra bien a las claras que no resultó casual ni mucho menos que fuera en México donde naciera el constitucionalismo social. La brutal injusticia social del siglo XIX culminó en el porfirismo, en el que la relativa paz social existente durante una buena parte de la dictadura no fue otra cosa que la paz de los cementerios. Se entiende así que el constitucionalismo nacido en Querétaro, lejos de ser el fruto de un estudio de gabinete o de unas aportaciones doctrinales foráneas, o de las ideas socialistas, ya muy en boga en Europa, fue la consecuencia necesaria de unas dramáticas realidades sociales arraigadas desde mucho tiempo atrás, hasta el punto de haberse podido decir³⁶², que las fórmulas sociales, de manera latente, yacían en lo más íntimo de la conciencia del pueblo mexicano. Rara vez se podrá afirmar con más exactitud de un texto constitucional, que el mismo no fue sino el reflejo de la realidad social del país que trataba de “constituirse”. Posiblemente, Ferdinand Lassalle nunca hubiera podido pensar que, medio siglo después de su célebre conferencia berlinesa, una Constitución iba a responder a sus propuestas proclives al realismo constitucional con tanta fidelidad, y sin que su pensamiento tuviera una influencia determinante.

C) La legislación social revolucionaria materialmente constitucional

I. A lo largo de buen número de páginas anteriores hemos podido referirnos, de modo más o menos superficial, a un conjunto de Programas, Planes y textos normativos que tienen un inequívoco común denominador: una acusadísima preocupación social. Más aún, algunos de esos textos normativos creemos que pueden ser caracterizados como una legislación social materialmente constitucional, todo lo cual no hace sino abundar en la idea con la que cerrábamos el epígrafe precedente. No queremos ser reiterativos, mucho menos cuando ha sido en este mismo capítulo donde hemos tratado de tales Planes y textos legales. Por lo mismo, procuraremos detenernos con algún detalle tan sólo en aquellos textos, programáticos y normativos, respecto de los cuales podamos decir algo nuevo, limitándonos a mencionar los restantes.

El Programa del Partido Liberal Mexicano es, como ya se ha dicho, el primer y posiblemente más completo documento social del período revolucionario, pues aunque anterior a la fecha convencional de inicio de la Revolución (1910), ya hemos señalado que alguna doctrina ha visto en el lanzamiento de este Programa el momento real de comienzo de la misma. Suscrito el 1º de julio de 1906 en Saint Louis (Missouri), donde Ricardo Flores Magón, el Presidente del partido, –al que se ha calificado como el “adelantado artífice de nuestro Derecho social”³⁶³– estaba exiliado, iba a dedicar una especialísima atención no sólo a las reformas políticas, sino también a las socio-laborales y a las relativas a la propiedad de la tierra y, por lo mismo, a la reforma agraria³⁶⁴. Ya en un momento anterior mencionamos algunas de las reformas propuestas, por lo que

³⁶¹ “En lo social, –ha escrito Carrillo Flores, aludiendo a la situación existente en la segunda mitad del XIX– se cultivaba la ficción suicida de olvidar la existencia de más de seis millones de indígenas, a los que se miraba como un lastre y no como una parte viva de la nación”. Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, op. cit., p. 228.

³⁶² Jorge SAYEG HELÚ; *Introducción a la historia constitucional de México*, op. cit., p. 8.

³⁶³ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 476.

³⁶⁴ El Programa del Partido Liberal Mexicano puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 151-177. De aquí tomamos nuestras referencias.

ahora tan sólo vamos a hacernos eco de ciertas consideraciones generales con las que se justifican las medidas que se proponen:

“Un Gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo –se dice en el Programa– no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Gracias a la Dictadura de Porfirio Díaz, que pone el poder al servicio de todos los explotadores del pueblo, el trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en dondequiera que presta sus servicios, es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos. El capitalista soberano impone sin apelación las condiciones del trabajo, que siempre son desastrosas para el obrero, y éste tiene que aceptarlas por dos razones: porque la miseria lo hace trabajar a cualquier precio o porque, si se rebela contra el abuso del rico, las bayonetas de la Dictadura se encargan de someterlo. Así es como el trabajador mexicano acepta labores de doce o más horas diarias por salarios menores de setenta y cinco centavos, teniendo que tolerar que los patrones le descuenten todavía de su infeliz jornal diversas cantidades para médico, culto católico, fiestas religiosas o cívicas y otras cosas, aparte de las multas que con cualquier pretexto se le imponen”.

Particularmente intolerable nos parece el hecho de que el patrón dedujera del salario una cantidad para el culto católico, y mucho más aún, que la Iglesia admitiera en sus arcas el dinero procedente de tal robo, uno de los muchos abusos que el clero (seres humanos al fin y al cabo, con sus grandes virtudes y sus muchos defectos) ha hecho en México (y en otras muchas partes) históricamente, por lo que estas censurables actitudes, de robo manifiesto de la gente más necesitada, no sólo son brutalmente antievangélicas, sino que no pueden dejar de tenerse en cuenta a la hora de buscar una explicación al rampante anticlericalismo revolucionario. Si de terriblemente injusta se puede calificar la situación de los trabajadores, aún es más penosa, aunque ello parezca imposible, la del jornalero del campo, “verdadero siervo de los modernos señores feudales”, como se le califica en el Programa:

“Por lo general, –se lee en el Programa en referencia a los jornaleros– estos trabajadores tienen asignado un jornal de veinticinco centavos o menos, pero ni siquiera este menguado salario perciben en efectivo. Como los amos han tenido el cuidado de echar sobre sus peones una deuda más o menos nebulosa, recogen lo que ganan esos desdichados a título de abono, y sólo para que no se mueran de hambre les proporcionan algo de maíz y frijol y alguna otra cosa que les sirva de alimento”.

En definitiva, el primer documento relevante de la Revolución nos pone de relieve con toda claridad que los revolucionarios otorgaban tanta o más relevancia a la reforma social que a la política.

No deja de ser curioso el hecho de que ese mismo año 1906, una persona por completo desvinculada del Partido Liberal Mexicano, e incluso, durante un cierto tiempo, próxima a Porfirio Díaz, como era el general Bernardo Reyes, el 9 de noviembre, en Monterrey, Estado de Nuevo León, como ya tuvimos ocasión de señalar, dictara la primera Ley de Accidentes de Trabajo de México, contando con el asesoramiento jurídico de un notable maestro como Jacinto Pallarés y de su propio hijo, el gran jurista

Rodolfo Reyes³⁶⁵, lo que nos da una idea de lo arraigado que en muchos políticos estaban las preocupaciones sociales antes incluso de la Revolución.

II. Del Plan de San Luis Potosí, suscrito por Madero³⁶⁶ el 5 de octubre de 1910, aunque lanzado por éste desde su exilio en Texas, ya dijimos que en el tercero de sus once puntos iba a prestar una particular atención a la injusta situación de reparto de la tierra, y no vamos a volver a reiterarlo.

De marzo de 1911 es el Plan Político y Social proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal³⁶⁷, que en sus quince puntos, junto a propuestas políticas, recoge un buen número de reformas sociales, entre ellas: devolución a sus antiguos dueños de todas las propiedades usurpadas para darlas a los favorecidos por la Administración de Porfirio Díaz; aumento de los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad, en relación con los rendimientos del capital; fijación del número de horas de trabajo en no menos de ocho ni más de nueve; obligación de entrega de los terrenos incultos, por parte de los propietarios que tengan más terrenos de los que puedan o quieran cultivar, a quienes los soliciten.

Al Plan de Ayala³⁶⁸, –que se ha considerado el documento más importante en lo que a la literatura agraria concierne³⁶⁹– suscrito el 28 de noviembre de 1911 y cuyo primer firmante era Emiliano Zapata, al que se ha llamado el “apóstol del obrerismo”, ya nos referimos al inicio del capítulo, destacando el contenido de su sexto punto; no lo repetiremos, pero, complementando el contenido del anterior, en el punto séptimo se dice lo que sigue:

“En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos”.

En fin, frente a los hacendados o caciques que se opusieron directa o indirectamente al presente Plan, se determinaba la nacionalización de sus bienes.

³⁶⁵ Rodolfo REYES, *De mi vida. Memorias políticas*, Tomo I (1899-1913), *op. cit.*, p. 63.

³⁶⁶ De Francisco I. Madero se ha dicho, que fue una persona que, como muy pocos, habría de llegar al corazón de los desvalidos, de los más humildes, de los proletarios más necesitados de protección y estímulo. Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 477.

³⁶⁷ El Plan Político y Social puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, *op. cit.*, pp. 189-191.

³⁶⁸ El Plan de Ayala puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución...*, *op. cit.*, pp. 193-198.

³⁶⁹ E. PORTES GIL, “El problema agrario en el pensamiento liberal mexicano”, en la obra auspiciada por el Colegio de Abogados de México, *El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano*, México, D. F., Librería de Manuel Porrúa, 1960, pp. 85 y ss.; en concreto, p. 101.

Muy poco tiempo después del Plan anterior, en diciembre de 1911, como reacción al oleaje de organizaciones laborales que surgían en la ciudad de México, por utilizar los términos de Duncan³⁷⁰, Madero expresó el primer reconocimiento positivo del problema laboral, al crear un departamento gubernativo en materia de trabajo, lo que fue la consecuencia no de una visión de Madero hacia la reforma laboral, sino de la presión interna directamente ejercida por grupos laborales que hacían sentir su fuerza dentro de estructuras descentralizadas de poder político.

Alguna doctrina³⁷¹ ha considerado que el Decreto más completo en cuanto a normas sociales expedido en estas fechas, fue el del general Eulalio Gutiérrez, Gobernador del Estado de San Luis Potosí, fechado el 15 de septiembre de 1914; en esta norma, entre otras previsiones, se fijó un salario mínimo para toda clase de trabajadores; se estableció la jornada máxima de nueve horas; se suprimieron las “tiendas de raya”; se proscribieron las deudas de los peones, y se dictaron una serie de disposiciones tendentes a mejorar el nivel de vida de los obreros.

También la Convención Revolucionaria de Aguascalientes, como no podía ser de otra forma, se iba a mostrar sensible hacia la legislación social. El 26 de octubre de 1915, el Consejo Ejecutivo de la Convención expedía una Ley agraria que partía del reconocimiento del “derecho natural que todo hombre tiene sobre una extensión de tierra necesaria a su propia subsistencia y la de su familia”, firmándola en Cuernavaca, al parecer, tan sólo elementos zapatistas como Palafox y Montaña³⁷². La Ley articulaba los principios fundamentales que informaban el Plan de Ayala: restitución a las comunidades e individuos de los terrenos, montes y aguas de que fueron despojados, y reconocimiento a los pueblos, rancherías y comunidades, del derecho a poseer y administrar sus terrenos de común repartimiento.

III. En el Plan de Guadalupe, auspiciado por Carranza, tal y como en un momento anterior dijimos, la persona que iba a convertirse en Primer Jefe del Ejército Constitucionalista evitó hacerse eco de todo atisbo de reforma social, pero unos meses después, en septiembre de 1913, en el discurso que don Venustiano pronunciara en Hermosillo, la cuestión social constituiría el núcleo central del mismo. El Primer Jefe pronto cobró plena consciencia del carácter social de la lucha que había emprendido, y desde Veracruz, rodeado de “verdaderas luminarias en el terreno de la legislación y del pensamiento”³⁷³, como sería el caso de Luis Cabrera, Pastor Rouaix y José Natividad Macías, daría un impulso realmente determinante a una legislación social muy avanzada, de la que ya hemos tenido ocasión de ocuparnos. Las Adiciones al Plan de Guadalupe, de 12 de diciembre de 1914, en su art. 2º, concretaban de alguna manera el programa social de la Revolución³⁷⁴.

³⁷⁰ W. Raymond DUNCAN, “Los antecedentes políticos y sociales de la Constitución mexicana de 1917”, *op. cit.*, p. 332.

³⁷¹ Enrique Jorge GONZÁLEZ, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, *op. cit.*, p. 26.

³⁷² Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 574, y p. 574, nota 10.

³⁷³ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 577.

³⁷⁴ A tenor del art. 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe: “El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor; durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que

Es asimismo de todo punto obligado recordar la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, sin duda, de naturaleza materialmente constitucional, que sería *de facto* constitucionalizada por la Carta de Querétaro; esta Ley anticipaba en cierto modo ese constitucionalismo social de que venimos hablando. En similar dirección, Sayeg³⁷⁵ llega a considerar el texto legal de tal importancia, como para que poco después sus principios cardinales fueran elevados a la categoría de constitucionales en el art. 27 de la Constitución. Aunque sin duda este texto legislativo fue el primero en el ámbito nacional, Moreno recuerda³⁷⁶, que el primero en el orden jurídico fue la Ley Agraria de Durango, de 3 de octubre de 1913, sobre la que volveremos más adelante, Ley que fue expedida por el entonces Gobernador provisional del Estado, el ingeniero Pastor Rouaix, del que anticiparemos que estaba llamado a tener un más que notable protagonismo en el Congreso de Querétaro, de modo muy particular, en la elaboración de los preceptos más representativos del constitucionalismo social.

Y destacable es asimismo el Convenio celebrado el 17 de febrero de 1915 por los “constitucionalistas” con la Casa del Obrero Mundial, por el que los obreros afiliados a la misma se adherían a aquéllos con el objeto de “intensificar sus ideales, en lo que afecta a las reformas sociales”, lo que se sustentaba en que:

“El gobierno constitucionalista reitera su resolución, expresada por Decreto de 13 de diciembre del año próximo pasado, de mejorar, por medio de leyes apropiadas, la condición de los trabajadores, expidiendo durante la lucha todas las leyes que sean necesarias para cumplir aquella resolución”.

El 9 de abril de ese mismo año 1915, el general Álvaro Obregón expedía en Celaya un Decreto sobre el salario mínimo, que era ratificado el 26 de abril por el propio Carranza; en él se establecía un jornal mínimo de 75 centavos diarios y algunas normas reguladoras de las relaciones entre obreros y patronos, así como un procedimiento de restitución e indemnización para los casos de inobservancia de la norma y las respectivas sanciones para los infractores³⁷⁷. Una norma como ésta confirmaba, que no sólo la cuestión agraria preocupaba a los revolucionarios; también la cada vez mayor problemática laboral suscitaba su inquietud. De hecho, la legislación laboral preconstitucional se desarrolló con notable rapidez durante los años 1914-1915, lo que desde luego no dejaría de chocar con el minimalismo que en materia laboral habría de caracterizar al Proyecto constitucional del Primer Jefe.

Se ha dicho³⁷⁸, creemos que con razón, que el Derecho del trabajo de la Revolución social mexicana quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un

garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias...”. Las Adiciones al Plan de Guadalupe pueden verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 215 y ss.; el texto del art. 2º, en pp. 219-220.

³⁷⁵ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 580.

³⁷⁶ Daniel MORENO, *Venustiano Carranza. Álvaro Obregón. Plutarco Elías Calles* (La Revolución hecha gobierno), México, Libro MEX Editores, sin fecha (aunque el Prólogo es de mayo de 1950), p. 9.

³⁷⁷ Enrique Jorge GONZÁLEZ, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, op. cit., p. 28.

³⁷⁸ Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo*, op. cit., p. 45.

mundo en el cual el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con ese título en una fórmula legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social; en el futuro, el Derecho ya no sería tan sólo una forma de convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana.

IV. En este mismo ámbito social, la Ley Agraria del general Francisco Villa, general en jefe de operaciones del Ejército Convencionista, suscrita por Villa en la ciudad de León el 24 de mayo de 1915³⁷⁹, constituye un importantísimo precedente del mismo tipo³⁸⁰. Villa, nacido Doroteo Arango, ha sido considerado “la expresión popular más auténtica, el hombre más representativo de una clase oprimida y explotada secularmente”³⁸¹. No es nada extraño que a él correspondiera sacar adelante un texto legal como la Ley Agraria. Las razones que se explicitan en su Exposición de Motivos podríamos calificarlas de incontrovertibles en el México de la época. Podrían sistematizarse como sigue:

1^a) La tierra es en México casi la única fuente de riqueza; la tan desigual distribución de la propiedad ha conducido a dejar a la gran mayoría de la clase jornalera sujeta a la dependencia de la minoría de los terratenientes, y tal dependencia impide además a los miembros de esa clase el libre ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Asimismo, ese hecho es un obstáculo constante para la elevación de los jornales en la justa relación con la de los artículos de primera necesidad.

2^a) La concentración de la tierra en manos de una escasa minoría es la causa de que permanezcan incultas grandes extensiones de terreno, así como de que, en la mayoría de éstos, sea el cultivo tan deficiente que la producción agrícola nacional no baste a menudo para la satisfacción del consumo.

3^a) La preponderancia que por las causas anteriores ha adquirido la clase propietaria, favorecida además por gobiernos absolutos, ha favorecido todo género de abusos.

Todo ello hace inexcusable una reforma social que solucione el problema agrario, que no sólo afecta al país, sino que trascenderá a las generaciones venideras. Dicho esto, se precisa que la Ley federal no debe sin embargo contener más que los principios generales en los que se funda la reforma agraria, dejando que los Estados, en uso de su soberanía, acomoden esas bases a las necesidades locales, dado que la variedad de los suelos y de las condiciones agronómicas de cada región requieren diversas aplicaciones particulares de aquellas bases.

A partir de la premisa sentada en el art. 1º, la incompatibilidad con la paz y la prosperidad de la República de la existencia de grandes propiedades territoriales, el

³⁷⁹ Según señala Silva Herzog, el autor de la Ley fue muy probablemente el licenciado Francisco Escudero. Cit. por Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 576, nota 12.

³⁸⁰ La Ley Agraria del general Villa puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, en *Revolución mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 233-236.

³⁸¹ Daniel MORENO, *Los hombres de la Revolución. 40 estudios biográficos*, México, Libro MEX Editores, 1960, pp. 159-160.

propio precepto fijaba un plazo de tres meses, contabilizados a partir de la expedición de la ley, para que los gobiernos de los Estados procedieran a fijar la superficie máxima de tierra que, dentro de sus respectivos territorios, pueda ser poseída por un solo dueño, no pudiendo en lo sucesivo nadie seguir poseyendo tierras, ni adquirirlas en una extensión mayor de la fijada.

La ley declara de utilidad pública el fraccionamiento de las grandes propiedades territoriales en la porción excedente del límite fijado. Los gobiernos estatales deberán expropiar, mediante indemnización, dicho excedente, en todo o en parte, según las necesidades locales. Expropiarán también los terrenos circundantes de los pueblos de indígenas en la extensión necesaria para repartirlos en pequeños lotes entre los habitantes de los mismos pueblos que estén en aptitud de adquirir aquéllos. Se prevé asimismo la expropiación de las aguas de manantiales, presas y de cualquier otra procedencia, en la cantidad que no pudiere aprovechar el dueño de la finca a que pertenezcan.

Los gobiernos estatales debían expedir las leyes reglamentarias de la expropiación que autorizaba la presente, quedando a su cargo el pago de las indemnizaciones correspondientes, debiendo fijarse el valor de los bienes expropiados, salvo en el caso de convenio con el propietario, por unos peritos nombrados uno por cada parte y un tercero para caso de discordia. La Ley (art. 11) establecía la garantía de que los gobiernos estatales no podrían decretar la ocupación de las propiedades objeto de la ley, ni tomar posesión de los terrenos expropiados, sin que antes se hubiese pagado la indemnización correspondiente en la forma que dispusiere la ley local.

La ley determinaba finalmente que la Federación había de expedir las leyes sobre crédito agrícola, colonización y vías generales de comunicación y todas las demás complementarias del problema nacional agrario.

V. En resumen, desde los primeros momentos de la Revolución, proliferaron por doquier Programas, Planes e incluso textos legales orientados a hacer frente a los graves problemas sociales que desde antaño aquejaban a la sociedad mexicana. Una parte de la legislación dictada, como ya se ha dicho, era de naturaleza materialmente constitucional, anticipando e influyendo sobre aspectos importantes de la que a la postre sería la “Constitución social”, particularmente la legislación dictada por los carrancistas, esto es, por los vencedores de la contienda.

En su articulado, la Constitución no hizo pues otra cosa que acoger normativamente buen número de previsiones que los revolucionarios, de una u otra forma, ya habían reivindicado si es que no plasmado en textos normativos; las mismas eran fruto de una dramática realidad social que demandaba tales normas de modo ineludible. En definitiva, estos precedentes no hacen sino corroborar lo que venimos repitiendo con cierta insistencia: el constitucionalismo social mexicano supuso la concreción normativa de un sentimiento social que se venía manifestando en México, al menos, desde mediados del siglo XIX, y con el que se trató de dar una respuesta a las demandas de los sectores sociales más desfavorecidos, que evidentemente englobaban a la amplísima mayoría de la población. Las demandas exigidas por una terrible realidad social iban a convertirse finalmente en realidad normativa.

D) El régimen jurídico-constitucional de los derechos sociales más emblemáticos

El logro de los constituyentes de Querétaro, como ha dicho Noriega Cantú³⁸², consistió en el hecho de que la Carta de 1917 iba a asignar al poder político el papel predominante de promotor del progreso económico, de la justicia social y del desarrollo cultural. La doctrina mexicana ha insistido en esta idea³⁸³, que no es sino la que subyace bajo el concepto del Estado social. En la misma dirección, García Ramírez ha escrito³⁸⁴, que la nación resolvió, entre otras cosas, constituirse como una república social; erigir un Estado social de Derecho; conducir las relaciones humanas bajo la regla de la equidad; reconocer a la nación el dominio original de aguas y tierras; moderar el conflicto entre los actores sociales con la acción equilibradora de la ley y del Estado; compensar con la “mano visible” del poder lo que a muchos habían negado la “mano invisible” del azar o del mercado. Todo ello no era sino la resultante obligada de las aspiraciones de quienes habían llevado a cabo la Revolución y ahora procedían a hacer la Constitución, pues como bien escribiera Wheare³⁸⁵, “a Constitution is... the resultant of a parallelogram of forces –political, economic, and social– which operate at the time of its adoption”.

Ya en el debate constituyente el diputado por Hidalgo Alfonso Cravioto, un brillante periodista, en la sesión que tuvo lugar el 28 de diciembre de 1916, tras interrogarse acerca de qué era la democracia, daba su propia versión –bien que parcialmente deudora de la dada por el Presidente Abraham Lincoln en la inauguración del cementerio nacional de Gettysburg, el 19 de noviembre de 1863– de lo que entendía por “democracia social”:

“La democracia debe ser, pues, el gobierno del pueblo por la mayoría del pueblo y para la mayoría del pueblo; pero como en todas partes del mundo la mayoría del pueblo está constituida por las clases populares, resulta que la democracia es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases (...), para que éstas no se mueran de hambre; la democracia no es otra cosa que un casi socialismo”³⁸⁶.

No le faltaba razón a Cravioto, pues, en el fondo, esa democracia social, o ese Derecho social de naturaleza proteccionista, no es en lo básico sino el sistema jurídico

³⁸² Alfonso NORIEGA CANTÚ, “El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, pp. 191 y ss.; en concreto, p. 206.

³⁸³ “La Constitución de 1917 –escribe Danton Rodríguez– aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Es una norma integradora y programática que da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad”. Luis DANTON RODRÍGUEZ, “Rectoría económica del Estado”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo VI, pp. 447 y ss.; en concreto, pp. 447-448.

³⁸⁴ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, op. cit., pp. 35-36.

³⁸⁵ K. C. WHEARE, *Modern Constitutions*, London/New York/Toronto, Oxford University Press, 2nd edition, reprinted, 1967, p. 67. (First edition in 1951).

³⁸⁶ Apud Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 654.

tutelar de los débiles³⁸⁷. Como ha escrito García Ramírez³⁸⁸, con el profundo sentido humanista que le caracteriza, la “irrupción del acento social en el Derecho” encuentra como razón de ser, el carácter ético, equiparador, tutelar del Derecho contemporáneo, que deja ya de ver individuos aislados, para volver la mirada hacia los grupos y las clases; que desconoce el primado de la autonomía de la voluntad, para abrazar el control social de la libertad; que cercena los derechos absolutos, para reorientarlos en sentido social; que acude en defensa del débil (la mujer, el niño, el campesino, el anciano, el enfermo, el arrendatario...), para dotarlos de las armas necesarias a fin de que sea en verdad posible, y no simplemente grotesca, su lucha por la vida.

En la consecución de los mencionado fines sociales, varios de los preceptos de la Constitución son verdaderamente paradigmáticos. De hecho, la doctrina foránea, como es el caso de Van Doren, consideró esta normativa desde el primer momento como la más notable de todo el texto constitucional³⁸⁹. Es por lo mismo por lo que, para finalizar este capítulo, vamos a ocuparnos de los derechos sociales, o garantías sociales, como las llama la doctrina mexicana, y de las normas más emblemáticas al respecto. Vaya por delante que no pretendemos exponer con detalle su régimen jurídico, sino tan sólo hacer un esbozo de sus rasgos más peculiares, y que nuestro punto de mira se dirige tan sólo a la redacción inicial de la Carta de Querétaro, sin atender por lo tanto a sus muchas reformas posteriores.

Nos centraremos al efecto en la tétrada de preceptos que pueden ser considerados como paradigmáticos de esta nueva orientación social: a) el art. 3º, que proclama la libertad de la enseñanza y, en cierto modo, el derecho a la educación; b) el art. 5º, que reconoce la libertad de trabajo; c) el art. 27, que regula el régimen de la propiedad de la tierra, y d) el art. 123, que regula no sólo el derecho al trabajo, sino un amplísimo elenco de derechos laborales.

a) El derecho a la educación y la libertad de enseñanza

El texto del art. 3º del Proyecto presentado al Constituyente por Carranza ya marcaba una notable diferencia respecto del precepto equivalente de la Carta federal de 1857, que en su primer inciso se limitaba a decir que la enseñanza era libre, pues el artículo del Proyecto, tras disponer la plena libertad de enseñanza, precisaba que la que se diera en los establecimientos oficiales de educación sería laica, añadiendo el principio de gratuidad de la enseñanza primaria superior y elemental que se impartiera en los mismos establecimientos. Libertad de enseñanza y laicidad y gratuidad de la enseñanza impartida en los centros públicos constituían, pues, el tríptico de principios contemplados por el Proyecto.

³⁸⁷ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos”, *op. cit.*, p. 122.

³⁸⁸ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Tres textos precursores en el constitucionalismo social”, *op. cit.*, pp. 470-471.

³⁸⁹ “The labor and social welfare provisions –escribió Van Doren– are perhaps the most remarkable of all”. D. H. Van DOREN, “Some features of the new Constitution of Mexico”, en *Columbia Law Review* (*Colum. L. Rev.*), Vol. 17, 1917, pp. 457 y ss.; en concreto, p. 459.

La primera Comisión de Constitución, como ya dijimos, presidida por Francisco J. Múgica, se iba a separar en su dictamen del texto del Proyecto, dándole un sesgo mucho más radical, en coherencia con la pauta directriz del Congreso, por entero anticlerical. La Comisión entendía por “enseñanza laica” aquella ajena a toda creencia religiosa, es decir, la enseñanza neutra, la enseñanza “que transmite la verdad y desengaña del error, inspirándose en un criterio rigurosamente científico”³⁹⁰, como rezaba el dictamen que modificó el Proyecto de Carranza. En la nueva versión del artículo, se eliminaba totalmente la intervención del clero en la enseñanza, según se ha señalado³⁹¹, sobre la base, que a nuestro juicio no se mantiene en pie, de que la enseñanza religiosa perjudicaba el desarrollo psicológico natural del niño y que el clero, al anteponer los intereses de la Iglesia, era contrario a los intereses nacionales y sólo buscaba usurpar las funciones del Estado. Sin dejar de reconocer que, como ya se ha dicho, la actuación de amplios sectores clericales había sido hartamente impresentable desde tiempo atrás, el nuevo texto no era sino el puro fruto de un sectarismo ideológico de ribetes anticlericales, ignorando el pluralismo inherente a cualquier sociedad, una de cuyas manifestaciones más elementales es el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

El duro debate que tuvo lugar a continuación entre la fracción más radical del Congreso, defensora a ultranza de la laicidad de la educación, y los carrancistas, que también se declararon anticlericales, pero que defendieron la libertad de enseñanza plenamente entendida, debate que se prolongó entre los días 13 y 16 de diciembre, y al que asistió (en la sesión del día 14) el propio Primer Jefe, concluyó con la retirada del texto del dictamen y la presentación de una nueva redacción que, finalmente, tras aprobarse por una muy holgada mayoría, de 99 votos frente a 58, se convertiría en el texto del art. 3º de la versión inicial de la Constitución; a tenor del mismo:

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

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

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

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”.

Con la versión inicial de este precepto, el principio de libertad de enseñanza se había volatilizado, al gusto de la izquierda radical de todos los tiempos y países, que no visualizan otra enseñanza, sea pública o privada, que la sustentada en el más puro sectarismo y adoctrinamiento ideológico, sin admitir el principio pluralista, que propi-

³⁹⁰ Mario MELGAR ADALID, “Comentario al artículo 3º de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, 6ª ed., 2003, pp. 111 y ss.; en concreto, p. 115.

³⁹¹ Mario MELGAR ADALID y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, “Comentario al artículo 3º”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada, op. cit.*, pp. 8 y ss.; en concreto, p. 11.

cie la coexistencia de distintos tipos de enseñanza, presididas, como es obvio, por unas reglas comunes, por cuya observancia han de velar los poderes públicos, encaminadas no a adoctrinar y manipular, sino a garantizar la prestación de una enseñanza de calidad, esto es, a posibilitar la transmisión rigurosa de un cuerpo de conocimientos y valores. Coartar esta libertad es algo de suma gravedad, que impide realmente hablar de un verdadero régimen democrático-pluralista, si se tiene presente que la libertad de enseñanza puede entenderse como una proyección de la libertad ideológica y religiosa, e incluso del derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones. Bien es verdad que de las circunstancias revolucionarias que circundan al Congreso de Querétaro quizá no se pudiera esperar, en este punto específico, por obvias razones, algo muy diferente de lo que terminó estableciendo el art. 3º.

La hipoteca del principio de libertad de enseñanza se redondeaba con la prohibición que el segundo párrafo del precepto establecía en relación a las corporaciones religiosas (léase órdenes y congregaciones católicas) y a los ministros de cualquier culto (eufemismo utilizado para no hablar del culto católico, que era el objeto directo de la inquina revolucionaria), para establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

A tenor del párrafo tercero del artículo que nos ocupa, “las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial”, previsión que aunque en su fondo no suscitara objeciones, era de lo más desafortunada por su redacción, pues parecía estar dando a entender que las escuelas particulares eran focos potenciales de delinquentes, y por eso había que sujetarlas a “vigilancia oficial”. En fin, el art. 3º se cerraba con el establecimiento del principio de gratuidad de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales.

El precepto que nos ocupa, como acabamos de ver, no iba a contemplar ninguna distribución específica de competencias entre la Federación y los Estados. Sin embargo, a modo de complemento del citado precepto, el art. 73, fracción XXVII, facultaba al Congreso, entre otras cosas, para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República. Los poderes públicos federales eran llamados, pues, a asumir un rol protagonista en la promoción de la cultura y de la educación.

En cualquier caso, habría que esperar a la Presidencia de Álvaro Obregón, a iniciativa de José Vasconcelos, para atisbar el primer impulso serio de la educación pública en México³⁹². Con el propósito de impulsar la llamada “federalización de la enseñanza” (en realidad, aunque no deje de resultar paradójico, habría de hablarse de “centralización”), en 1921, se reformaba la Constitución, lo que se traduciría, entre otras innovaciones, en la creación de la Secretaría de Educación Pública. Asimismo, la ya mencionada fracción XXVII del art. 73 facultó al Congreso para “establecer y sostener en toda la República” una diversidad de instituciones educativas que el propio precepto enumeraba, funciones que, por su propia naturaleza, correspondían

³⁹² Mario MELGAR ADALID y J. Jesús OROZCO HENRÍQUEZ, “Comentario al artículo 3º”, *op. cit.*, p. 16.

propiamente al Ejecutivo, encomendándose al Congreso para “legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones”.

b) La libertad de trabajo

I. El art. 5º del Proyecto de Constitución de Carranza seguía de cerca el precepto equivalente de la Constitución de 1857, estrechamente vinculado a su vez con la previsión del art. 4º, que contemplaba la libertad de todo hombre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos, desarrollando tal precepto en alguno de sus puntos. Tras reiterar en su párrafo primero la previsión de que nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, en su último párrafo disponía, que “el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”. El texto, como ha puesto de relieve la mayoría de la doctrina³⁹³, aportaba muy poco en favor de la clase trabajadora. Era lógico por otra parte que así fuera, por cuanto, como apunta Moreno³⁹⁴, los autores del Proyecto eran personas formadas en la mentalidad individualista y burguesa del siglo XIX, por lo que de ellas difícilmente podía esperarse un texto connotado por su sensibilidad social.

El 12 de diciembre, se presentó el dictamen de este artículo³⁹⁵. La redacción dada al precepto desencadenó la reacción de un grupo de diputados, entre los que podemos recordar a Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Victoriano L. Góngora, Héctor Victoria y Esteban Baca Calderón, todos ellos vinculados a la representación del sector obrero, que, como ya tuvimos ocasión de decir, presentaron una moción suspensiva del debate, aceptada por la Asamblea, proponiendo incluir en el texto del dictamen algunos aspectos relacionados con el salario y con la jornada máxima de los trabajadores, de ocho horas. Entre el 20 y el 25 de diciembre, la primera Comisión de Constitución hizo suyas algunas de las sugerencias formuladas por los diputados progresistas, presentándose el texto del nuevo dictamen el día 26, que de inmediato desencadenaba la reacción contraria de un buen número de constituyentes que, como ya tuvimos ocasión de señalar en páginas anteriores, no veían en la Constitución el marco normativo idóneo para reglamentar las actividades propias de un determinado sector público, y mucho menos las relaciones laborales. Nada menos que catorce diputados se inscribieron para intervenir en contra del dictamen. La mayoría de la Asamblea, ante tal actitud de un sector de los diputados, temió que se tratara de una maniobra para impedir que se abordaran por el Congreso los temas sociales. Determinante iba a resultar la intervención de un obrero, el diputado yucateco Héctor Victoria, cuyo improvisado

³⁹³ Así, por ejemplo, José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 5º de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, op. cit., Tomo II, pp. 9 y ss.; en concreto, p. 14.

³⁹⁴ Daniel MORENO, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, p. 30.

³⁹⁵ Sobre las diversas vicisitudes del debate, cfr. Francisco VENEGAS TREJO, “Vigencia de la Constitución de 1917. Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus constituciones*, op. cit., pp. 314 y ss.; en concreto, pp. 317-321.

discurso ha sido considerado por De la Cueva³⁹⁶, como la prueba de que el 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. El diputado Victoria reivindicó la necesidad de fijar las bases constitucionales de la legislación futura, argumentando en un momento dado:

“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 (*sic*), higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje, prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y niños, accidentes, seguros, indemnizaciones...”.

El discurso de Héctor Victoria, con el que él mismo dijo que pretendía que los derechos de los trabajadores “no pasaran como las estrellas sobre la cabeza de los proletarios, ¡allá a lo lejos!”, estaba anticipando la idea nuclear a la que iba a responder el trascendental art. 123: el texto constitucional debía establecer las bases fundamentales de la legislación laboral, sobre las que posteriormente las Legislaturas estatales deberían dictar las pertinentes leyes de trabajo.

Aunque la intervención de Victoria sería la más decisiva, no se pueden echar en el olvido otras igualmente relevantes, como la del diputado poblano Froylán C. Manjarrez, quien en su intervención enfatizó la necesidad de transformar de modo radical el art. 5°.

A la vista de la posición de la Asamblea, Carranza, adelantándose a los constituyentes, encargó a José Natividad Macías, que posteriormente llegaría a ser Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, que apoyase la adopción de un Título constitucional específico sobre el trabajo. El día 28 de diciembre se puso en marcha la estrategia diseñada por el Primer Jefe de modo conjunto con algunos de los diputados que le eran más próximos. Ese mismo día se rechazó la creación de una tercera Comisión de Constitución, fórmula propuesta por Manjarrez; por el contrario, se aprobó una moción suspensiva suscrita por los diputados De los Ríos y Ochoa, con el objeto de que no se procediera a votar el art. 5° hasta tanto no se aprobara un capítulo relativo a las bases de la regulación laboral. Tras ello, Múgica, hablando en nombre de la Comisión que presidía, retiraba el nuevo dictamen que la misma había presentado, lo que también contó con el apoyo del Congreso. De inmediato, se procedió a integrar una comisión especial y voluntaria. Tras una brillante intervención ante la Asamblea, Macías, al que correspondería el mayor protagonismo, en unión del Secretario de Fomento, Pastor Rouaix, quedaron integrados en esa comisión *ad hoc* encargada de la redacción del nuevo Título relativo al trabajo y a la previsión social (Título VI del texto constitucional), integrado, como ya señalamos, por un único artículo, el art. 123, que habría de ser uno de los preceptos más emblemáticos de la Constitución, del que nos ocuparemos más adelante. La aprobación de tal precepto corrió paralela a la del art. 5°, en el que nos centramos ahora.

³⁹⁶ Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo*, op. cit., pp. 48-49.

II. El texto del art. 5° quedó finalmente con una redacción mucho más amplia que la que le había dado el texto equivalente del Proyecto, pudiéndose compendiar su contenido en los siguientes principios:

1°) Derecho a no ser obligado a la prestación de trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

2°) Limitación de los servicios públicos obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, a los de armas, jurados, cargos concejiles y cargos de elección popular, directa e indirecta, siendo asimismo obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

3°) Imposibilidad de que el Estado permita que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, bien por causa de trabajo, de educación o de voto religioso, lo que en el último supuesto se traduce a su vez en la imposibilidad de que la ley permita el establecimiento de órdenes monásticas.

4°) Inadmisibilidad de cualquier convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o su renuncia temporal o permanente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

5°) Establecimiento de las bases del contrato de trabajo: sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador; no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles, y su falta de cumplimiento, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda ser coaccionado.

La reglamentación de esta libertad, innecesario es decirlo, corresponde en exclusiva al Poder Legislativo de la Unión o de los Estados, habiendo sentado la Suprema Corte la tesis jurisprudencial de que la reglamentación que puedan llevar a cabo las autoridades administrativas es inconstitucional.

III. Es obligado señalar que, complementando en cierto modo este precepto, se había de situar el art. 4°, que establecía la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo de toda persona, que establecía como única limitación la de que tal profesión o trabajo fueren lícitos. Esta libertad sólo podía vedarse por decisión judicial, y ello tan sólo en el caso de que se atacaran los derechos de terceros; si fuesen los derechos de la sociedad los ofendidos de resultados del ejercicio de la libertad en cuestión, entonces aquella limitación podía adoptarse por medio de una decisión administrativa. El precepto garantizaba asimismo, que nadie pudiera ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La estrechísima interconexión entre ambos preceptos, los artículos 4° y 5°, privaba un tanto de sentido que la libertad que nos ocupa, en sus diversas manifestaciones, fuese contemplada por dos normas diferentes. En 1974, una iniciativa del Presidente de la República culminaba en la reforma constitucional de 27 de diciembre de ese mismo año. De resultados de la misma, el contenido original del art. 4° pasó en su integridad a formar parte del art. 5°, pasando a contemplar inicialmente el art. 4°,

entre otros derechos, el principio de igualdad ante la ley del varón y la mujer, lo que la doctrina³⁹⁷ iba a justificar en base a que el análisis cualitativo y cuantitativo de varias actividades, como podían serlo la educación, la política, la productiva o el trabajo, habían llevado al Congreso a elevar al plano constitucional la igualdad plena entre hombres y mujeres, con la finalidad de que la adición y reforma propuestas se sumasen al equilibrio encontrado por el sistema constitucional mexicano, al asegurar y hacer convivir garantías individuales con garantías sociales. En posteriores reformas, el art. 4º ha venido a contemplar otros derechos y principios, como el derecho de toda persona a la protección de la salud y el principio de composición plurinacional de la Nación mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Conviene de la misma forma recordar, que el art. 13 transitorio de la Constitución dispuso la extinción de pleno derecho de las deudas que por razón de trabajo hubieran contraído los trabajadores con los patronos, sus familiares o intermediarios hasta la fecha de la Constitución.

c) El régimen constitucional de la propiedad de la tierra

a) El complejo proceso de gestación del artículo 27 de la Constitución

I. La cuestión realmente clave, la verdaderamente determinante de la Revolución, fue la cuestión de la tierra. Como bien se ha señalado³⁹⁸, el hecho nodal que conjuntó millares de campesinos levantados en armas y su aglutinamiento y organización en los ejércitos revolucionarios fue la lucha por la tierra, que es el auténtico trasfondo o sustrato de la Revolución. Luis Cabrera, a quien Rodolfo Reyes consideró el jurista más cabal de todos los directivos revolucionarios, escribió unas páginas que el propio Reyes cree que no pueden ser sustituidas por nadie: “El problema agrario –decía– se nos presentó en toda su pavorosa trascendencia. ¡Tierra!, fue el supremo grito de la Revolución, y todas las manos se tendían en demanda de tierra”³⁹⁹. No en vano, como dijera Reyes Heróles⁴⁰⁰, “ver la tierra como problema es casi consustancial a nuestra lucha por la libertad”, y para corroborarlo recuerda el insigne historiador del pensamiento, que “la intervención de las masas indígenas en nuestras primeras luchas por la independencia, a diferencia de otros países latinoamericanos, encuentra en gran medida sus causas en la situación de la tierra y esta participación, a su vez, impulsa declaraciones y objetivos de claro contenido agrario por parte de nuestros caudillos”⁴⁰¹. En sintonía con este dilatado arraigo social del problema de la tierra, no

³⁹⁷ Santiago BARAJAS MONTES DE OCA y Jorge MADRAZO, “Comentario al artículo 4º de la Constitución”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, *op. cit.*, pp. 18 y ss.; en concreto, p. 19.

³⁹⁸ Eduardo MIRANDA CORREA, “El artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro. Un análisis social”, en Beatriz Bernal (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 777 y ss.; en concreto, p. 777.

³⁹⁹ *Apud* Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, Madrid Instituto Editorial Reus, 1950 (separata de la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Octubre 1949, pp. 3-36), p. 24.

⁴⁰⁰ Jesús REYES HERÓLES, *El liberalismo mexicano*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 541-542.

⁴⁰¹ Otros autores, incluso foráneos, han puesto el acento en el mismo punto. Es el caso, entre otros, de Karst, quien escribe: “<Land and Liberty> was the slogan of the Revolution’s agrarian side, but the idea was hardly original. From the times of the Viceroys, throughout the colonial era and the first

será escaso el rol que juegue el mismo en el apoyo de las masas a lo que en México se conoce como el liberalismo social.

En último término, de lo que se trataba era de transitar de la gran propiedad latifundista a la pequeña, libertando al campesino de la esclavitud del gran hacendado. Esa finalidad ya había sido buscada por algunos textos legales, como la Ley de 6 de enero de 1915, pero la Constitución iba a entrar mucho más a fondo, pues su art. 27 iba a ser, de nuevo según Reyes⁴⁰², un completo estatuto agrario.

Todos los constituyentes eran plenamente conscientes del problema; de ahí que no dejara de resultarles sorprendente que en su Proyecto de Constitución el Primer Jefe no abordara a fondo esta problemática, dando, desde luego, algunos tímidos pasos hacia adelante en relación al precepto equivalente de la Carta de 1857, pero dejando casi incólume el latifundismo y defiriendo a las leyes de desarrollo constitucional la reforma agraria. Como ya dijimos, en su Mensaje al Congreso, don Venustiano consideraba suficiente el texto del art. 27 de la Constitución de 1857, por cuanto el mismo facultaba para ocupar la propiedad de las personas sin su consentimiento, previa indemnización, cuando así lo exigiera la utilidad pública. “Esta facultad –dirá el Primer Jefe– es, a juicio del Gobierno de mi cargo, suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentarse a medida que las públicas necesidades lo exijan”.

El art. 27 del Proyecto, ciertamente, avanzaba algunas novedades respecto del minimalista precepto equivalente de la Carta de 1857. Frente al reenvío a la ley, que sería la que habría de determinar la autoridad que debía hacer la expropiación, el texto de Carranza preveía la declaración de la necesidad o utilidad de la ocupación por la autoridad administrativa, pero, habiendo desacuerdo sobre las condiciones, la expropiación propiamente dicha, esto es, el acto expropiatorio, tan sólo podría hacerlo la autoridad judicial.

El citado precepto mencionaba expresamente los ejidos, precisando que mientras no se dictara la ley que al efecto se había de expedir, se disfrutarían en común por sus habitantes. A su vez, el otorgamiento de nuevos ejidos había de esperar a lo que dispusiera la ley pertinente.

En la línea ya fijada en 1857, el art. 27 del texto de Carranza seguía privando, de modo más estricto incluso, a las corporaciones e instituciones religiosas de la capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de dichas corporaciones e instituciones.

Por último, rindiendo pleitesía a las empresas civiles o comerciales, por utilizar los términos de Noriega⁴⁰³, el precepto disponía que estas sociedades podrían poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales, dentro y fuera de las poblaciones, lo

century of Mexican independence, the restitution of land to the Indians was a popular theme”. Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, *op. cit.*, pp. 330-331.

⁴⁰² Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, *op. cit.*, p. 25.

⁴⁰³ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 108.

mismo que explotaciones mineras, de petróleo o de cualquier otra clase de sustancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoductos.

En definitiva, aunque el Proyecto contenía, como dice Rabasa⁴⁰⁴, algunos destellos de doctrina social, el constituyente iba a rechazar esa posición circunspecta de Carranza, que básicamente operaba sobre la base de remitirse, a los efectos del desarrollo de esta materia, a leyes secundarias, como les llama alguna doctrina mexicana.

II. El texto del artículo quedó paralizado, pues aunque los constituyentes en absoluto se hallaban satisfechos con la tibieza de sus propuestas, su discusión se fue posponiendo. Algunos diputados presentaron iniciativas sobre aspectos puntuales del texto, pero, bien por exceso de trabajo, bien por la propia disconformidad con su redacción, ninguna de las dos Comisiones llamadas a dictaminarlo presentaron dictamen alguno. Así las cosas, el éxito obtenido por la Comisión *ad hoc* constituida para dar nueva redacción a los derechos laborales, que había culminado su tarea con la presentación y aprobación del art. 123, ofreció una vía de solución de la cuestión agraria.

Los diputados que urgían una regulación constitucional del régimen de la propiedad de la tierra vieron en Pastor Rouaix la persona clave, pues no sólo había sido pieza esencial en la fórmula constitucional que vino a solventar los derechos laborales, sino que, tras ser nombrado en julio de 1913 Gobernador provisional del Estado de Durango, expidió, el 3 de octubre de 1913, la primera Ley Agraria de México⁴⁰⁵, aunque de ámbito tan sólo local. Vale la pena detenernos, aunque sea mínimamente, en este texto legal local.

Tras argumentar en su Exposición de Motivos, “que el motivo principal de descontento de las clases populares de nuestro Estado, que las ha obligado a levantarse en armas desde 1910, ha sido la falta absoluta de la propiedad individual”, lo que condenaba a las clases rurales a servir de peones en las haciendas de los grandes terratenientes, el art. 1º de la Ley sentaba el siguiente principio:

“El gobierno del Estado de Durango declara que es de utilidad pública, que los habitantes de los pueblos y congregaciones sean propietarios de terrenos destinados a la agricultura”.

Para viabilizar este principio, se reconocía a los habitantes del Estado el derecho de solicitar que se les concedieran tierras expropiadas de las haciendas inmediatas, cuyo valor debían cubrir al gobierno en diez anualidades, debiendo a su vez el ejecutivo del Estado pagar a los propietarios en bonos agrarios especiales que se amortizarían en el mismo plazo.

La Ley establecía asimismo que el gobierno podría erigir nuevos pueblos en los lugares del territorio en que juzgara de utilidad crear centros habitados por ciudadanos

⁴⁰⁴ Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, op. cit., pp. 89-90.

⁴⁰⁵ Sobre este texto legal, cfr. Daniel MORENO, *Los hombres de la Revolución. (40 estudios biográficos)*, op. cit., pp. 254-255. De esta obra tomamos nuestras referencias a la Ley.

libres, a fin de contrarrestar el peso de los latifundios. En aplicación de esta previsión, en noviembre de 1913, el gobierno durangués creó un poblado que se llamó “Villa Madero”, en tierras adquiridas a un terrateniente, dotándole de ejidos de la hacienda inmediata. La rápida prosperidad de esta villa, que pronto sobrepasó el millar de habitantes, demostró la bondad de la fórmula legal.

Se puede comprender a la perfección que, a la vista del rol capital jugado por Pastor Rouaix en la búsqueda de una fórmula constitucional que regulara los derechos laborales, y del importante y exitoso precedente de la Ley Agraria de Durango, los constituyentes vieran en él –al que en agosto de 1914, como ya se dijo, se le había confiado por Carranza el puesto de oficial mayor encargado del despacho de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria– a la persona clave en la solución de un problema tan vital. No en vano su experiencia sobre la materia era más que notable, pues era plenamente consciente de los graves problemas que gravitaban sobre los peones de las haciendas, desde las “tiendas de raya”, a las que ya hemos aludido, hasta las “casas de cuadrilla”, auténticos tugurios miserables y carentes de las más mínimas condiciones higiénicas, en que habitaban los pobres peones, y ahora se le planteaba la oportunidad de afrontar y resolver en el ámbito constitucional nacional los problemas que desde antaño le venían preocupando. En su obra sobre la *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, el propio Rouaix escribía, que “todos los diputados agraristas le urgieron para que iniciara esta nueva labor y todos le ofrecían su contingente con la misma buena voluntad y el mismo entusiasmo que lo habían hecho los diputados obreristas”⁴⁰⁶. Así se iba a encargar la redacción de tan trascendental precepto al que se ha llamado “núcleo fundador”⁴⁰⁷, integrado por un grupo de legisladores encabezado por Rouaix.

III. La labor no sólo encerraba una notable dificultad, sino que contaba con muy poco tiempo por delante, ya que apenas faltaban veinte días para el límite marcado en su convocatoria para la conclusión del Congreso. En unión de José Natividad Macías, del diputado por el Distrito Federal Rafael de los Ríos y de Rafael Molina Enríquez, cuya amplitud de conocimientos sería subrayada por el propio Rouaix, inició la redacción del pertinente texto. El 14 de enero se procedió a leer un proyecto redactado por Molina Enríquez, que desilusionó bastante a los diputados agraristas⁴⁰⁸, circunstancia que llevó a Rouaix a considerar que había llegado el momento de entrar a fondo en la reforma agraria; con la colaboración de un grupo de diputados, formuló un nuevo texto, discutido durante varias sesiones, en las que las discusiones, muy amplias y libres, llegaron a tener “el carácter de verdaderos tumultos”.

⁴⁰⁶ Apud Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910...*, *op. cit.*, p. 109.

⁴⁰⁷ Así lo llaman, entre otros autores, Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 520.

⁴⁰⁸ Ello no obstante, para algún autor, como por ejemplo Miranda Correa, Andrés Molina Enríquez se convirtió en la pieza clave de la nueva fórmula jurídica del art. 27. Eduardo MIRANDA CORREA, “El artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro. Un análisis social”, en Beatriz Bernal (coord.), *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 777 y ss.; en concreto, p. 784.

Cierto es que en el dictamen se consideró el derecho de propiedad como un derecho natural, “supuesto que la apropiación de las cosas para sacar de ellas los elementos necesarios para la conservación de la vida, es indispensable”. Como fácilmente puede intuirse, esta visión iusnaturalista de la propiedad no agradó en lo más mínimo a los constituyentes más radicales, pero la misma aparecía de inmediato atemperada, al afirmarse en el dictamen:

“Claro está que el ejercicio del derecho de propiedad no es absoluto; y que así como en el pasado ha sufrido modalidades, es susceptible de admitir otras en el porvenir, basadas en el deber que tiene el Estado de conservar la libertad igual de todos los asociados, deber que no podría cumplir sin el derecho correlativo. Es un principio admitido sin contradicción, que el dominio eminente del territorio mexicano pertenece originalmente a la Nación; que lo que constituye, y ha constituido, la propiedad privada es el derecho que ha cedido la Nación a los particulares, cesión en que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo, ni a las aguas como vías generales de comunicación”⁴⁰⁹.

Tras esta atribución a la Nación de la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional era claro que latía el principio de la soberanía nacional, que de esta forma venía a entrañar un importantísimo contrapunto frente a la visión iusnaturalista del derecho de propiedad.

Pastor Rouaix, en la obra de la que nos hicimos eco con anterioridad, trató de explicar el sentido del artículo que él, y quienes con él habían colaborado, habían tratado de dar al que habría de ser el art. 27 de la Constitución:

“Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, (aunque él había sido electo diputado por el décimo distrito del Estado de Puebla) interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios, todos, era el de que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guió su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates, pues comprendía que sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se disfrutaba y todo el sacrificio de la patria iban a ser estériles, porque ninguna reforma radical sería posible”⁴¹⁰.

El 24 de enero se presentaba al Congreso el texto del artículo, pasándose de inmediato a la Comisión dictaminadora, que cinco días más tarde otorgaba su dictamen favorable; a partir de ese momento, 29 de enero, el Congreso vino obligado a constituirse en sesión permanente, dedicándose por entero a la discusión del precepto, que el diputado por Sonora Juan de Dios Bojórquez llegó a considerar el más importante del Congreso. El propio Bojórquez, partidario desde luego de que el

⁴⁰⁹ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 645.

⁴¹⁰ *Apud* Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales, creación de la Revolución...*, op. cit., p. 110.

gobierno proporcionara a cada mexicano la tierra que necesitase, en una intervención clarificadora, ponía de relieve la complejidad del problema, que ni mucho menos se resolvía con el reparto de las tierras:

“(L)a resolución del problema agrario –esgrimiría este ingeniero agrónomo, que a finales de 1914 había sido nombrado director general de agricultura del Estado de Veracruz– no estriba solamente en dar tierras, porque quizá la tierra sea lo de menos en estas cuestiones agrícolas; sabemos perfectamente que los agricultores necesitan previamente capital para poder trabajar; para emprender una labranza cualquiera se necesita agua, se necesita muchas veces la ayuda de otros campesinos. Por todo esto, si se quiere fomentar la agricultura debe tenerse presente que a los hombres que quieran dedicarse al campo, a la vida rural, no hay que darles sólo un pedazo de tierra; hay que procurar –el gobierno tiene la obligación precisa–, que la agricultura se establezca bajo la base del establecimiento de un pequeño capital para ayudar a los hombres de buena voluntad, especialmente a los revolucionarios”⁴¹¹.

Tras una serie de apasionados debates, el 30 de enero, a las tres y media de la mañana, era aprobado por la unanimidad de los 150 diputados presentes⁴¹² el que ha sido considerado como “la máxima conquista jurídica de la Revolución de 1910”⁴¹³.

b) El trascendental principio de la propiedad originaria de la tierra por parte de la nación

I. El texto final del art. 27 se acomoda a la perfección a esa caracterización que se ha dado a algunos de los preceptos constitucionales: artículos de corte reglamentista, esto es, más propios de una norma reglamentaria que constitucional. A lo largo de doce párrafos que, con alguna salvedad, tienen una notable extensión, el séptimo de los cuales incluye a su vez siete largas fracciones en las que se precisan los distintos aspectos por los que se ha de regir la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, mientras que el undécimo contempla las seis bases a las que habrán de atender las leyes expedidas para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, el art. 27, por su minuciosidad y detalle, es más propio de un texto legal, si es que no de un reglamento, que de una constitución; de ahí que alguna doctrina, como ya mencionamos, lo haya visualizado como el “estatuto agrario”.

Sin duda, el primer párrafo del precepto es el que nos muestra con toda nitidez la característica concepción de la propiedad que la nación tiene, y va a tener a partir de

⁴¹¹ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *Introducción a la historia constitucional de México*, *op. cit.*, p. 160.

⁴¹² El *Diario de los Debates* dice que, efectivamente, la votación fue unánime, pero Molina Enríquez, presente en esa trascendental sesión, afirma que los primeros quince votos fueron negativos, siendo los primeros diputados en votar a favor del “artículo agrario”, como algunos lo han llamado, Manuel Giffard y Enrique Enríquez, siendo su voto favorable recibido con aplausos. Como recuerda Sayeg Helú, Molina Enríquez no se explica por qué en el acta oficial se asentó que el artículo fue aprobado por unanimidad. Como única explicación de tan curioso suceso, Molina Enríquez escribió: ¡Oh, los criollos...!”. *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *Introducción a la historia constitucional...*, *op. cit.*, nota 217, pp. 160-161.

⁴¹³ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales, creación de la Revolución...*, *op. cit.*, p. 113.

ese momento, de su territorio, una concepción que Noriega⁴¹⁴, un tanto exageradamente desde un plano dogmático general, aunque no tanto si se refiere a la historia jurídica mexicana, cree que implica una verdadera revolución en la historia de este concepto jurídico. Al margen ya de tal valoración del concepto, de lo que no cabe duda es de que a este precepto, con evidente razón, se le ha dado por la doctrina mexicana una muy trascendental importancia. Y así, para Valadés⁴¹⁵, dejando de lado toda consideración teórica, esta es una de las decisiones jurídico-políticas emanadas de la soberanía, de mayor trascendencia en la historia constitucional mexicana. Y Miranda Correa la ha considerado⁴¹⁶ “la piedra angular” del nuevo artículo 27, y por nuestra parte aún diríamos algo más: nos hallamos en presencia de una de las disposiciones medulares de todo el texto constitucional y, desde luego, de la clave de bóveda sobre la que se asentará la resolución de la cuestión agraria. A tenor de tal párrafo:

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

Con esta previsión, el constituyente hace suya la llamada teoría patrimonialista, ya difundida desde antaño, que, en su esencia, lo que viene a decir es que, con su acceso a la Independencia, la nación mexicana se subrogó los derechos de propiedad absoluta que sobre esas tierras tuvo la Corona española. La nación asume de esta forma, sobre sus tierras y sus aguas, y más adelante también sobre el subsuelo, un derecho real de Derecho público, o un derecho real institucional, como González Uribe y Porrúa Pérez, entre otros autores, lo han visualizado⁴¹⁷. En el fondo, todo ello casa a la perfección con la visión del territorio como uno de los elementos esenciales del Estado. Quiere todo ello decir, que la propiedad de la tierra presupone un interés público, por lo que la Nación ejerce sobre ella un dominio total. Justamente por este derecho originario de la nación, la propiedad privada no es algo que se pueda constituir por sí misma, sino que se presenta como la resultante del derecho de la nación a transmitir el dominio de su propiedad a los particulares. Por tanto, sólo de la nación dimana la propiedad privada. Con ello se rompe abruptamente con la visión liberal clásica que del derecho de propiedad se venía teniendo desde la Carta de 1857, que se traducía en la primacía de la propiedad privada sobre los derechos generales de la nación.

En un folleto titulado *El espíritu de la Constitución de Querétaro*, escrito en 1922, Andrés Molina Enríquez explicaba con toda claridad el cambio experimentado por el derecho de propiedad:

⁴¹⁴ Alfonso NORIEGA CANTÚ, “El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, *op. cit.*, pp. 191 y ss.; en concreto, p. 191.

⁴¹⁵ Diego VALADÉS, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 125.

⁴¹⁶ Eduardo MIRANDA CORREA, “El artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro. Un análisis social”, *op. cit.*, p. 785.

⁴¹⁷ De ello se hacen eco Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, *op. cit.*, p. 521.

“En el momento en que fue elaborada la Constitución de 1857 –escribía– (...) se creía (...) que el derecho de propiedad privada individual o por la creación, y transmitido a través de las generaciones sucesivas, (*sic*) era lo que formaba las sociedades humanas; hasta la vida humana misma se creía que dependía de ese derecho, y se creía que la negación de este último, destruía por su base la sociedad y que las alteraciones que en él pudieran hacerse, la perjudicaban. Se daba por consiguiente el derecho de propiedad, su origen individual que era antes (*sic*) y que tenía que estar por encima de la sociedad”.

Más adelante, con base en una concepción orgánica de la sociedad, muy posiblemente influida por el positivismo spenceriano, Molina Enríquez demostraba cómo en el Congreso de Querétaro había imperado el principio de que la sociedad “debe ser antes y más que el individuo”⁴¹⁸. Y a tal efecto escribía:

“(en 1917)... el concepto orgánico de las sociedades estaba ya formado; la noción de soberanía como representatividad de la voluntad y del poder del conjunto social, estaba ya hecha; la naturaleza del derecho originario de propiedad como derivación de la existencia social, estaba ya definida; la necesidad de resolver el conflicto de los derechos de propiedad que a la sociedad deben corresponder y de los que deben corresponder a los particulares, era ya manifiesta. Faltaba sólo encontrar el principio fundamental que pudiera reunir a la vez el reconocimiento de los derechos ya adquiridos para dar sanción a lo pasado, y a la previsión de los derechos nuevos susceptibles de ser adquiridos, para dar ocasión a la satisfacción de los anhelos que buscan su realización en lo porvenir. La sapientísima legislación colonial hizo fácil encontrar el principio buscado. La Constitución de 1917 hizo el milagro de llenar el abismo que una mala observación de los hechos había abierto en nuestro país entre el pasado y el porvenir de nuestras instituciones, al formular el primer párrafo de su artículo 27”.

Innecesario es decir, que si a la nación correspondía la propiedad originaria de su territorio, la nación estaba facultada a través de sus poderes legítimos para limitar drásticamente el latifundismo, fraccionando las grandes haciendas creadas bajo el régimen de Porfirio Díaz. Por lo mismo, la nación podía restituir sus tierras a las comunidades campesinas, algo que éstas anhelaban desde tiempo atrás. Quiere ello decir, que la fórmula acuñada por este primer párrafo no sólo consagraba un principio de la mayor trascendencia teórica, que se vinculaba estrechamente con el principio de la soberanía nacional, separándose a su vez de modo frontal de la concepción tradicional de la propiedad, sino que tal principio, lejos de limitarse a un plano teórico o abstracto, presentaba una extraordinaria operatividad práctica, en cuanto que ofrecía una fórmula para la resolución del gran problema del latifundismo agrario.

El dato que no deja de sorprender es que, no obstante la rotunda previsión del art. 27, este postulado básico fuera desconocido por las fuerzas políticas y económicas

⁴¹⁸ Eduardo MIRANDA CORREA, “El artículo 27 en el Congreso Constituyente...”, *op. cit.*, p. 786, nota 22.

imperantes en el momento⁴¹⁹. Hubo que esperar más de veinte años, hasta marzo de 1938, para que el Estado, a través de un decreto del Ejecutivo, siendo Presidente el general Lázaro Cárdenas, llevara a cabo la expropiación petrolera.

c') Los restantes principios del régimen jurídico-constitucional de la tierra

I. A la vista del texto del artículo que nos ocupa, Valadés⁴²⁰ ha considerado que la propiedad de la tierra queda dividida en el siguiente tríptico: propiedad pública, propiedad social y propiedad privada. La primera vendría dada por la propiedad y dominio directo de ciertos bienes que se reserva para sí la nación, al hilo de su propiedad originaria de la tierra. La propiedad social es el fruto de la transmisión del dominio de tierras y aguas a los ejidos y comunidades; esta propiedad se halla protegida por el Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos. En fin, la propiedad privada es la resultante de esa misma transmisión a los particulares.

A) La propiedad pública es objeto de una muy amplia regulación constitucional. El párrafo cuarto del precepto que nos ocupa atribuye a la Nación, con un detalle a todas luces exagerado, el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. El párrafo inmediato posterior se detiene con no menor casuismo, en la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho internacional; sobre las lagunas y esteros de las playas; sobre los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes... Es de interés destacar, que aunque el propio párrafo dispone, que cualquier otra corriente de agua no incluida entre las enumeradas por el propio párrafo, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesase, matiza de inmediato, que el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará de utilidad pública, quedando sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

Esta propiedad pública es caracterizada por el párrafo sexto del precepto como inalienable e imprescriptible, precisando que sólo el Gobierno federal podrá hacer concesiones sobre la misma a los particulares y sociedades civiles o comerciales constituidas de conformidad con las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trate.

En cuanto que el párrafo segundo, en referencia lógicamente a la propiedad privada, dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, como lógica derivación de ello, el párrafo octavo contempla las bases generales para la declaración de utilidad pública, con la finalidad de ocupar la propiedad privada. Serán tanto las leyes de la Federación como las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, las que determinen los casos pertinentes para

⁴¹⁹ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Las garantías sociales*, México, Poder Judicial de la Federación / Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed., 2005, pp. 125-126.

⁴²⁰ Diego VALADÉS, "Comentario al artículo 27 de la Constitución", *op. cit.*, p. 125.

tal declaración. El precepto llega incluso a precisar cómo se habrá de fijar el precio de la indemnización: se basará en la cantidad que como valor fiscal de esa propiedad figure en las oficinas catastrales o recaudatorias, bien sea tal valor el manifestado por el propietario, bien simplemente haya sido aceptado tácitamente por él, al haber pagado sus contribuciones con tal base, incrementándose en un 10 por 100. La indemnización y su pago, como ha puesto de relieve la doctrina mexicana, y es una obviedad por lo demás, constituyen una garantía individual, por lo que tendríamos que añadir, aunque sea innecesario decirlo, que estarán protegidas por la vía del juicio de amparo.

El párrafo séptimo, a lo largo de sus siete fracciones, fija las reglas que han de regir la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación. Las fracciones I y VII, ésta parcialmente, vienen referidas a la propiedad pública. En la primera de ellas se contempla quiénes pueden obtener el dominio de tierras y aguas, así como concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales: la regla general es que sólo lo podrán obtener los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, bien que el Estado quede también habilitado para conceder el mismo derecho a los extranjeros, en las condiciones que la propia norma establece. El segundo párrafo de la fracción VII dispone finalmente, que los Estados, el Distrito Federal, los Territorios y los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

B) La propiedad social es la que corresponde básicamente a los ejidos y comunidades. Noriega definió los ejidos⁴²¹, como aquellas personas morales o colectivas que han recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de la redistribución agraria, hallándose sujetos a un régimen jurídico de especial protección y cuidado por parte del Estado. De acuerdo con la ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables, tierras de uso común para la satisfacción de necesidades colectivas, zona de urbanización, parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

El párrafo tercero del precepto que nos ocupa contemplaba el derecho que en todo tiempo tendría la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, así como para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. A tal objeto, se preveía que se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Con estas previsiones, el Constituyente estaba estableciendo una suerte de marco regulador general de la función social de la propiedad con base en criterios

⁴²¹ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, op. cit., p. 124.

distributivos y de equidad, a la par que enfatizaba el rol del Estado como promotor del desarrollo nacional⁴²².

A continuación, el precepto se iba a referir ya de modo específico a esta modalidad de la propiedad social. A tenor de su inciso final:

“Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se las dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública”.

Como es lógico, todas estas previsiones relativas a la propiedad social habían de ser reguladas posteriormente por el legislador, y hasta tanto eso no sucediera, el precepto confirmaba algunas de las previsiones establecidas por el importante Decreto promulgado por Carranza el 6 de enero de 1915.

La fracción VI del ya citado párrafo séptimo reconocía la capacidad de los “conduñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal” para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o instituyeren de conformidad con la Ley de 6 de enero de 1915. Quiere todo ello decir, que los núcleos de población ejidales y comunales veían reconocida su personalidad jurídica, al margen ya de protegerse su propiedad sobre la tierra en un doble aspecto, para el asentamiento humano y para la realización de actividades productivas.

A modo de complemento de las anteriores disposiciones, el párrafo noveno del artículo declaraba nulas “todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas” a las corporaciones de población mencionadas por el propio precepto y a las demás que existan todavía desde la Ley de 25 de junio de 1856 (Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas). El precepto, creemos que de modo innecesario, al margen ya de con una técnica jurídica bien poco rigurosa, por cuanto parece obvio que la primacía otorgada a la propia Ley Fundamental por el art. 133 de la misma, había de traducirse en la inconstitucionalidad de cualquier norma ulterior que la violara, previsión a la que debían acomodarse los jueces, como el propio precepto precisaba, igualmente, declaraba del mismo modo nulas “todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos”. Consecuentemente con esta previsión, se disponía que “todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas serán restituidas a éstas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuará en vigor como ley constitucional”. Sólo quedaban exceptuadas de la nulidad establecida por el artículo, las tierras que hubieren sido tituladas en los repartos hechos en virtud de la Ley de 25 de junio de 1856 o poseídas

⁴²² De modo análogo, Rubén VALDÉS ABASCAL, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 250-251.

en nombre propio a título de dominio por más de diez años, siempre que su superficie no excediera de cincuenta hectáreas, debiendo ser devuelto a la comunidad el exceso sobre esa superficie, indemnizando su valor al propietario.

El mismo párrafo añadía, que todas las leyes de restitución que por virtud del mismo precepto se decretaran, serían de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrían derecho a los “terrenos de repartimiento”, siendo inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanecieran indivisos, así como los de propiedad, cuando se hubiere hecho el fraccionamiento.

El párrafo décimo, complementando las anteriores disposiciones, contemplaba el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones contenidas en el propio precepto, disponiendo que dicho ejercicio se había de hacer efectivo por el procedimiento judicial, procedimiento que aparecía seriamente condicionado, al preverse que, dentro del mismo, “y por orden de los Tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes”, las autoridades administrativas procederán a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes de que se dicte sentencia ejecutoriada.

C) La propiedad privada, a la que de alguna manera ya nos hemos referido, por lo menos al contemplar algunas de sus garantías y limitaciones, es garantizada por el párrafo segundo, en cuanto que ninguna expropiación de la misma, como ya se ha dicho, puede llevarse a cabo sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. A ello ha de añadirse, que las circunstancias de utilidad pública que habilitan para la expropiación, sólo pueden establecerse por medio de una ley, lo que nos sitúa ante una nueva garantía individual, que excluye que sea la autoridad administrativa la que proceda a determinar las causas habilitantes de la expropiación; en todo caso, en cuanto que no es suficiente con la mera afirmación o declaración de la autoridad administrativa para proceder a la expropiación, corresponde a la misma probar la existencia de una causa que habilite la expropiación, así como la necesidad por parte del Estado de utilizar en beneficio de la colectividad un bien de propiedad particular.

La posibilidad de privar de la propiedad privada por causa de utilidad pública, con la subsiguiente intervención judicial al respecto, pudiera parecernos algo bastante obvio en el Derecho público de aquellas fechas, pero tal idea no dejaría de entrañar un error. Nos bastará para demostrarlo con recordar que, en una sentencia del año 1928 del *Verfassungsgerichtshof (VfGH)*, esto es, del Tribunal Constitucional de estirpe kelseniana contemplado por la Constitución austriaca de 1920, en la que aquél debía pronunciarse sobre la cuestión de si la expropiación o limitación de la propiedad privada era admisible en el caso de que existiera un interés público, esto es, por el bien de la comunidad, aunque el *VfGH* no lo negaba, iba a poner en duda que conceptos como “bien público” o “bien de la comunidad” tuvieran un contenido jurídico que pudiese ser objetivado, inclinándose porque fuera el legislador quien estableciera las normas que están al servicio del interés público. “El Tribunal Constitucional –concluía

su sentencia el *VfGH* debe rechazar decididamente expresar su propia opinión sobre tal cuestión”⁴²³.

Con el paso del tiempo, la doctrina de la Suprema Corte de Justicia se ha encargado de racionalizar y precisar los conceptos a que se refiere el precepto. Un ejemplo de ello lo encontramos en la siguiente jurisprudencia de la Corte, establecida en función de la noción de utilidad pública:

“Solamente la hay (utilidad pública) cuando en provecho común se sustituye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada. No existe cuando se priva a una persona de lo que legítimamente le pertenece, para beneficiar a un particular, sea individuo, sociedad o corporación, pero siempre particular”⁴²⁴.

La Constitución no iba a limitar sus previsiones en relación a la propiedad privada a lo que se acaba de señalar, sino que, llegado el momento de establecer a quién correspondía la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, algunas de las fracciones integrantes del párrafo séptimo iban a establecer una serie de exclusiones. De esta forma, las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que fuere su credo, eran privadas de capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, disponiendo la fracción II que los que tuvieran actualmente, por sí o por persona interpuesta, entrarían en el dominio de la Nación, otorgando acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso, precisándose asimismo, que “la prueba de presunciones” será bastante para declarar fundada la denuncia.

La fracción III disponía que las instituciones de beneficencia, pública o privada, cuyo objeto fuere el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no podrían adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, todo ello en el bien entendido de que estas instituciones en ningún caso podían estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de los ministros de los cultos o sus asimilados.

La fracción IV se ocupaba de las sociedades mercantiles por acciones, disponiendo que si bien no podían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas, cuando se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera o para cualquier otro fin que no fuera agrícola, podían poseer o administrar terrenos únicamente en la extensión que fuere estrictamente necesaria para el establecimiento o servicios de los objetos indicados. La fracción V se ocupaba de los Bancos debidamente autorizados de conformidad con las leyes de las instituciones de crédito. Tales entidades no podían tener en propiedad o administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo.

Finalmente, la fracción VII determinaba que fuera de las corporaciones a que se referían las fracciones III, IV, V y VI, ninguna otra corporación civil podría tener en

⁴²³ *Apud* Theo ÖHLINGER, “La giurisdizione costituzionale in Austria”, en *Quaderni Costituzionali*, Anno II, n° 3, Dicembre 1982, pp. 535 y ss.; en concreto, pp. 549-550.

⁴²⁴ *Apud* Rubén VALDÉS ABASCAL, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 249.

propiedad o administrar por sí, bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución.

Digamos para finalizar, que aunque la propiedad privada sea contemplada y garantizada por el art. 27, el cambio básico que la misma va a sufrir podría compendiarse en esa profunda mutación que entraña pasar de ser un derecho de propiedad inviolable que se sitúa al margen del interés general, a una propiedad privada que no sólo va a cumplir una función social, sino que va a ser asimismo modulada en función de las exigencias requeridas por el interés público.

II. Aunque, como ya hemos tenido ocasión de decir, nuestro análisis de estos preceptos se está ciñendo al texto inicial de la Carta de Querétaro, quizá no sea inoportuno recordar, que en los primeros tres cuartos de siglo de vida de la Constitución, esto es, hasta 1992, el art. 27 fue objeto nada menos que de trece reformas: en los años 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992. Recuerda Valadés⁴²⁵, que la Exposición de Motivos del primero de los Decretos de reforma constitucional, de 10 de enero de 1934, enumeraba los siguientes problemas en el campo: minifundismo; restricciones a los ejidatarios; estancamiento, deterioro técnico y producción insuficiente de la propiedad ejidal; falta de alicientes suficientes para la inversión de capital en actividades agropecuarias debido a la ausencia de certeza para todas las formas de tenencia de la tierra, derivada del reparto abierto y permanente, debido a que los minifundistas no cumplían las condiciones para obtener los créditos; prácticas al margen de la ley, como la renta, usufructo y venta de tierras ejidales que traían como consecuencia bajos ingresos para los campesinos y la imposibilidad de llevar a cabo la defensa legal de sus intereses; finalmente, se mencionaba que el crecimiento promedio de la producción agropecuaria había sido inferior al de la población.

La mera lectura de esa serie de problemas, captados tan sólo 17 años después de la entrada en vigor de la Carta queretana, demuestra mejor que cualquier otra reflexión que se pueda hacer, el patente absurdo de incluir en una Constitución un precepto que podría perfectamente dar su texto a un reglamento. La grave, realmente grave por las infames consecuencias sociales que acarrea, problemática del latifundismo existente en 1917, había cedido el paso en 1934 al problema antitético del minifundismo. Vaya por delante, que con ello no queremos postular que se debieran de haber dejado las cosas como estaban; esto es tan obvio que no vale la pena ni siquiera decirlo, pero, claro está, hay términos intermedios. La figura de las leyes de desarrollo constitucional o secundarias, como no con especial acierto se les denomina en México, a la par que preserva de la funesta dinámica de reformar varias veces cada año el texto constitucional, posibilita dinamizar el desarrollo constitucional, acomodándolo a las siempre mutantes necesidades sociales. Algún autor⁴²⁶ ha dicho muy gráficamente, que en la Constitución de 1917 quedó plasmada la política agraria en el art. 27, lo que evidentemente, entendido en sus propios términos, dista de ser algo encomiable, pues la norma constitucional no está encargada de fijar ni la política agraria, ni la

⁴²⁵ Diego VALADÉS, "Comentario al artículo 27 de la Constitución", *op. cit.*, p. 127.

⁴²⁶ Óscar CRUZ BARNEY, "Presentación", en Jesús Romero Flores, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, *op. cit.*, pp. XIII y ss.; en concreto, p. XVII.

industrial, ni ninguna otra política coyuntural, debiendo limitarse a sentar las grandes bases vertebradoras de tales políticas.

Cierto es que, como mucho tiempo atrás dijera Reyes⁴²⁷, en esta regulación de la materia agraria no deja de verse una faz de humanización del Derecho; sin duda, otro tanto creemos que podría afirmarse de la materia laboral (art. 123), que para nosotros es la parte más humana de la “Constitución social” mexicana, y justamente ésta es una de las razones por las que en páginas anteriores hemos mostrado comprensión hacia preceptos tan extensos como los artículos 27 y 123, al igual que nuestra falta de la misma hacia el artículo 107, que regula los aspectos procesales del juicio de amparo. La inexcusabilidad de resolver problemas de tanta gravedad y tan arraigadas injusticias sociales puede contribuir a hacer comprensible que unos preceptos tan trascendentales para la vida social entren en detalles que en otro ámbito social no hubieran sido necesarios, pero todo tiene sus límites también en el Derecho.

d) El derecho al trabajo y la amplísima enumeración constitucional de derechos laborales

a') El *iter* conducente al artículo 123 de la Constitución

I. Rodolfo Reyes, en 1950, escribía⁴²⁸, que la Constitución de 1917 creó todo un Código de Trabajo en su extenso art. 123, lleno de dudas y tanteos. Y en efecto, el citado precepto, a lo largo de sus treinta fracciones, alguna de ellas, como la XXIX, –que explicita las condiciones que, no obstante expresarse en un contrato de trabajo, habrán de considerarse nulas, no generando por lo tanto obligación alguna para los contratantes– de un casuismo verdaderamente extraordinario, con detalles en los que, muy posiblemente, muchas leyes laborales distan de entrar. No ha de extrañar por todo ello que se haya dicho⁴²⁹, que el art. 123 rompía con los moldes del constitucionalismo existente hasta entonces.

Ya hemos tenido oportunidad de referirnos someramente al peculiar proceso de génesis del art. 123, al contemplar el art. 5º, embrión, por así decirlo, del que nacería el art. 123, e incluso en un momento anterior. También nos hemos hecho eco de las críticas de naturaleza técnico-jurídica que entre algunos constituyentes, como Fernando Lizardi, por poner un ejemplo de un jurista hartamente relevante, suscitó el texto propuesto por la Comisión *ad hoc* que había de redactarlo, y no desde luego porque Lizardi se opusiera a los derechos sociales de naturaleza laboral, sino porque entendía que la Constitución no era el marco jurídico idóneo para fijar, entre otros puntos, cuál había de ser la jornada máxima de trabajo. Pero como bien se ha dicho⁴³⁰, la mayoría de los constituyentes esgrimieron que la forma jurídica era lo que menos importaba, pues lo que realmente interesaba era dar una respuesta a los hombres que se habían levantado

⁴²⁷ Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, op. cit., p. 26.

⁴²⁸ Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, op. cit., p. 28.

⁴²⁹ Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, op. cit., pp. 532 y ss.; en concreto, p. 540.

⁴³⁰ Sebastián ESTRELLA MÉNDEZ, *La filosofía del juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 135. Este autor sigue de cerca lo que ya expusiera Palavicini.

en la lucha armada para mejorar las condiciones de vida del pueblo de México. Una intervención de Heriberto Jara, favorable a la fijación en sede constitucional del número máximo de horas de trabajo, puede ser considerada paradigmática a estos efectos:

“... los jurisperitos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos (denominación utilizada para referirse a algunos de los defensores del porfirismo) <un traje de luces para el pueblo mexicano> (...) Si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro que no habría ni un voto en contra de la jornada que proponemos”⁴³¹.

Un dato importante que conviene tener en cuenta es la importancia que en la gestación y diseño del art. 123 tendrían tres diputados veracruzanos, Heriberto Jara, Victorio E. Góngora y Cándido Aguilar, quienes llegaron a presentar un texto alternativo⁴³². Puede resultar chocante que una parte de la “diputación veracruzana”, por así llamarla, jugara un rol determinante en esta materia, pero la explicación es muy clara: el Estado de Veracruz había sido uno de los pioneros en lo que se refiere a la aprobación de una legislación social laboral. En octubre de 1914, el general Cándido Aguilar, yerno por cierto de Carranza, expidió para el Estado de Veracruz una importante ley en materia laboral, lo que ha llevado a algún autor a considerar a ese Estado “el faro costero que con redentora luz de sus medidas sociales ahora alumbraba la vasta extensión de la República”⁴³³.

II. En la sesión del día 12 de diciembre, como ya expusimos, la Comisión de Constitución presentaba su dictamen referente al art. 5º, que versaba sobre la libertad de trabajo. El desencanto producido por el mismo propició la aprobación de una moción suspensiva. Un nuevo dictamen sería presentado el día 26, abriéndose paso así a una discusión de particular intensidad, en la que, como ya se ha dicho, Pastor Rouaix desempeñaría un papel estelar, al igual que José Natividad Macías⁴³⁴. Esas

⁴³¹ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 633.

⁴³² El texto alternativo propuesto por los tres diputados veracruzanos, ya de una significativa extensión, puede verse en Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 546-547.

⁴³³ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 577.

⁴³⁴ José Natividad Macías tuvo una intervención enormemente proclive a Carranza, con la que trató de mostrar que, con las Adiciones al Plan de Guadalupe, de diciembre de 1914, el Primer Jefe había dado bandera a la revolución. Resaltó la preocupación de don Venustiano por la redención de la clase obrera y agregó que, como fiel reflejo de ella, conjuntamente con Luis Manuel Rojas, había entregado a Carranza en enero de 1915, el proyecto de codificación laboral que el Primer Jefe les había encomendado. *Apud* Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 549.

sesiones, comúnmente valoradas como tres de las sesiones más trascendentales del Congreso, se celebraron los días 26, 27 y 28 de diciembre de 2016. Para Rouaix, tales sesiones fueron “la nota blanca, limpia y fecunda que elevó a gran altura el prestigio del Congreso de Querétaro”⁴³⁵.

Entre las intervenciones más luminosas, se puede recordar la de Alfonso Cravioto, quien ya había sido diputado en la XXVI Legislatura del Congreso federal, y uno de los encarcelados por Huerta tras la disolución de ese Congreso, por lo que, al igual que Palavicini y otros, fue considerado despectivamente por los más radicales como un “renovador”, no obstante haber venido defendiendo posiciones notablemente avanzadas entre los constituyentes. Una de las intervenciones de Cravioto, quien por cierto defendió trasladar las aspiraciones obreras a un artículo especial, lo que, a su entender, contribuiría a una mejor garantía de los derechos de los trabajadores, y a su mayor seguridad, puede considerarse emblemática de lo que realmente importaba de la Constitución a gran número de constituyentes. ¿Qué significaba la Constitución para este diputado por Hidalgo? Su respuesta sería rotunda:

“Lucha contra el peonismo, o sea la redención de los trabajadores de los campos; lucha contra el obrerismo, o sea la reivindicación legítima de los obreros, así de los talleres como de las fábricas y las minas; lucha contra el hacendismo, o sea, la creación, formación, desarrollo y multiplicación de la pequeña propiedad; lucha contra el capitalismo monopolizador y contra el capitalismo absorbente y privilegiado; lucha contra el militarismo, pero sin confundir al militarismo con nuestro ejército”⁴³⁶.

Como puede verse, para Cravioto, la Constitución es, ante todo, un código social, y sólo después, un código político. Y este era un sentir muy generalizado entre los constituyentes.

Retirado finalmente el dictamen de la primera Comisión por su presidente, el general Francisco Múgica, que algún autor⁴³⁷ ha considerado la más sólida y respetable personalidad entre todos los congresistas, opinión, como mínimo, discutible, se iba proceder a crear una Comisión especial, de composición ideológicamente plural, en la que de nuevo el principal protagonismo correspondería a Rouaix.

El texto del dictamen de la mencionada Comisión especial, sometido a la Asamblea el 13 de enero, fue suscrito en primer término por Pastor Rouaix, que parece que fue quien llevó la batuta en los debates de la Comisión. Junto a él, estamparon su firma los siguientes diputados: el veracruzano Victorio E. Góngora; los jaliscienses Esteban Baca Calderón y Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso; el sinaloense Pedro R. Zavala, el electo por el Distrito Federal Rafael de los Ríos, y los duranguenses Silvestre Dorador y Jesús de la Torre. El nuevo texto pasó a la primera Comisión de Constitución, que diez días más tarde presentaba su dictamen favorable. El artículo que había presentado la Comisión especial ya tenía una enorme extensión (28 fracciones), aunque aún habría de crecer algo más, al incorporarse al mismo previsiones tales como el derecho a una

⁴³⁵ *Apud* Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 550.

⁴³⁶ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 635.

⁴³⁷ Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 550.

participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, o la prohibición de que las mujeres y los menores de 16 años pudieran llevar a cabo labores insalubres o peligrosas. Finalmente, como ya tuvimos oportunidad de decir, el precepto se aprobó por el voto unánime de los diputados presentes en la sesión del día 23 de enero, si bien ya hemos señalado en un momento precedente las divergencias existentes entre la doctrina acerca del número de diputados presentes y de si, efectivamente, la votación fue unánime; sea como fuere, lo que parece fuera de toda duda es el dato de que al menos un centenar y medio de diputados respaldó el que habría de ser el art. 123 de la Constitución.

El *iter* constituyente de este precepto y de algunos otros, explica la apreciación de algunos autores mexicanos, en el sentido de que “no fueron precisamente los juristas a quienes debemos la formulación legislativa (más bien habría que decir constitucional) de los derechos económicos y sociales, sino a diputados que venían del taller y de la fábrica, de las minas y del campo”⁴³⁸. Y efectivamente, aunque en Querétaro no faltaron juristas de primer orden, junto a ellos hubo diputados que en la conformación de estos derechos desempeñaron un rol relevante, y no venían avalados por título universitario alguno, sino por una dilatada experiencia en las fábricas o en la tierra, y es que ellos, quizá mejor que ningunos otros, conocían por su propia experiencia los gravísimos problemas que sufrían los peones de las haciendas y los obreros de las fábricas.

b) La amplísima gama de derechos laborales recepcionados constitucionalmente

I. El art. 123 iba a conformar un Título *ad hoc*, el Título VI, relativo al trabajo y a la previsión social, que quedaba integrado por tan sólo ese precepto, bien que, con sus 30 fracciones, se convirtiera en uno de los Títulos más extensos del texto constitucional. Este precepto, conjuntamente con el art. 27, han sido considerados⁴³⁹ como las normas que cobraron una realidad vital y una aplicación indiscutibles, en franco contraste con las integrantes de la parte orgánica de la Constitución. Dista de ser extraño que así fuera, por cuanto ambos preceptos no eran sino la respuesta jurídico-constitucional a problemas hondamente arraigados en la sociedad mexicana.

No puede caber duda de que con este artículo el constituyente pretendió sentar unas amplísimas bases para que la ulterior legislación laboral de desarrollo viniese presidida por los principios de justicia y humanidad⁴⁴⁰. Los diputados eran plenamente conscientes del brutal desequilibrio existente hasta ese momento entre patrones y obreros, lo que se traducía en una amplísima clase social desvalida y maltratada, y frente a tan infausta situación, trataron de establecer las bases de una legislación llamada a revertirla. De hecho, en su párrafo inicial, el art. 123 disponía que “el Congreso de la

⁴³⁸ José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, op. cit., Tomo XII, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 26.

⁴³⁹ Jorge GAXIOLA, “Los efectos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que declara la inconstitucionalidad de una ley”, en la obra auspiciada por el Colegio de Abogados de México, *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*, México, D. F., Librería de Manuel Porrúa, 1961, pp. 133 y ss.; en concreto, p. 152.

⁴⁴⁰ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Las garantías sociales*, op. cit., p. 150.

Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases” que a continuación se fijaban. En 1929, a la vista de la multiplicación de las dificultades⁴⁴¹, se modificó esta determinación, proponiéndose que la Ley del trabajo sería unitaria, expidiéndose por el Congreso federal, correspondiendo su aplicación a las autoridades federales y locales. Con apoyo en esta reforma constitucional, el 18 de agosto de 1931 se dictó la Ley Federal del Trabajo.

Un aspecto que se ha destacado por la doctrina⁴⁴² ha sido, el de que el precepto no se limita a contemplar derechos relacionados con las condiciones de trabajo, sino que también contiene, según se dice no con especial rigor, “diversos conceptos de interés colectivo”, idea con la que, a la vista de los contenidos que, a título ejemplificativo, incluye el autor dentro de ella, parece estar contemplando derechos de ejercicio colectivo, como sería el caso del derecho de huelga o el de asociación sindical, que aun habiendo de entenderse atribuidos a los trabajadores *uti singuli*, han de ejercerse conjuntamente con otros trabajadores, por lo que la concepción individualista del derecho requiere armonizarse con la vertiente colectiva de su ejercicio, pero también actuaciones de naturaleza prestacional por parte de los poderes públicos, como sería el caso del establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cese involuntario del trabajo o de accidentes, que los poderes públicos, federales y estatales, deben fomentar. Lo que con ello se nos quiere mostrar, en el fondo, es la pluralidad de facetas que nos presentan los derechos de los trabajadores, que distan de poder ser reconducidos a la categoría de los meros derechos individuales.

Sin ir más lejos, los derechos sociales obligan al Estado a definir y aplicar políticas determinadas en las materias contempladas por las normas que establecen esos mandatos y directrices. Se ha hablado por algún autor⁴⁴³, de que la Constitución establece “mandatos de justicia”; nosotros hablaríamos más bien de que, dentro de la común heterogeneidad de las normas constitucionales, en ella nos encontramos mandatos dirigidos al legislador y, como es obvio, en tanto que valores tales como la justicia y la igualdad impregnan estos preceptos constitucionales, los mandatos a que acabamos de aludir no pueden sino venir presididos por ese mismo orden axiológico.

II. A lo largo de sus treinta fracciones, como se las llama en México, el texto del art. 123 iba a regular aspectos de una enorme diversidad atinentes a la relación laboral. Sin pretender una revisión exhaustiva, creemos que puede ser útil para tener una justa idea de la riqueza normativa del precepto, intentar exponerlos de acuerdo con una cierta sistematización, que nos ha de conducir a diferenciar los siguientes contenidos:

⁴⁴¹ Así lo estima Mario DE LA CUEVA, en su obra, *El nuevo Derecho mexicano del trabajo*, op. cit., p. 53.

⁴⁴² Santiago BARAJAS MONTES DE OCA, “La Suprema Corte de Justicia y el constitucionalismo social”, en la obra colectiva, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, op. cit., pp. 59 y ss.; en concreto, p. 78.

⁴⁴³ Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ, “Las libertades y la Constitución”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 281 y ss.; en concreto, pp. 284-285.

A) Derechos laborales, entre ellos:

1) El derecho a una jornada máxima de ocho horas (fracción I), que se reduce a tan sólo siete si el trabajo es nocturno (fracción II) y únicamente a seis horas si los trabajadores son jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis (fracción III); si por circunstancias extraordinarias debieran aumentarse las horas de jornada, en ningún caso el trabajador extraordinario podrá exceder de tres horas (adicionales) diarias, ni de tres veces consecutivas, no pudiendo admitirse a esta clase de trabajos extraordinarios los hombres menores de dieciséis años ni las mujeres, independientemente de su edad (fracción XI). Como la doctrina ha puesto de relieve⁴⁴⁴, fueron muchas y muy poderosas razones de variada índole: biológica, social, familiar y cultural, las que condujeron a los constituyentes a establecer con rigidez esta disminución de la duración de la jornada laboral. 2) El derecho del trabajador a un día de descanso por cada seis de trabajo (fracción IV). 3) Derecho de las mujeres, en los tres meses anteriores al parto, a no desempeñar trabajos físicos que exijan un esfuerzo material considerable, que se complementa con el derecho que las mismas tienen, en el mes posterior al parto, a disfrutar forzosamente de un mes de descanso, debiendo percibir durante el mismo su salario íntegro y conservar el empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato (fracción V). 4) Derecho de la mujer que haya dado a luz, durante el período de lactancia, a disfrutar de dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para amamantar a sus hijos (fracción V). 5) Derecho del trabajador a un salario mínimo suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, a fin de satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos (fracción VI); la fijación de este salario se hará por comisiones especiales que se formarán en cada municipio, que se hallarán subordinadas a la Junta Central de Conciliación que se establecerá en cada Estado (fracción XI). Este salario mínimo queda exceptuado de embargo, compensación o descuento (fracción VIII). 6) Derecho de los trabajadores de empresas agrícolas, comerciales, fabriles o mineras a participar en las utilidades (esto es, en los beneficios de las empresas) (fracción VI), participación que se regulará por las comisiones especiales mencionadas con anterioridad. Quizá no sea inoportuno recordar, que Ignacio Ramírez, “el Nigromante”, en el Congreso Constituyente de 1856-1857 (sesión del 7 de julio de 1856) defendió justamente este derecho, al postular el derecho de los trabajadores a dividir proporcionalmente las ganancias con los empresarios. 7) Derecho a no ser discriminado por razón de sexo o nacionalidad en la percepción del salario, debiendo éste ser igual para cada trabajo igual (fracción VII). 8) Derecho a percibir el salario en moneda de curso legal, no estando permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda (fracción X). 9) Derecho a percibir un salario un ciento por ciento mayor del fijado para las horas normales cuando por circunstancias extraordinarias deban incrementarse las horas de la jornada laboral (fracción XI). 10) Derecho de los obreros, pero asimismo de los empresarios, a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos y asociaciones profesionales (fracción XVI). 11) Derecho de los obreros a la huelga (fracción XVII), en el bien entendido de que la huelga será lícita cuando tenga por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, quedando obligados los trabajadores, en el caso de

⁴⁴⁴ José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 33.

los servicios públicos, a dar un aviso con diez días de anticipación respecto de la fecha señalada para la suspensión del trabajo, a la Junta de Conciliación y Arbitraje (fracción XVIII)⁴⁴⁵. 12) Derecho de los patronos a realizar paros (fracción XVII), en el bien entendido de que éstos tan sólo serán lícitos cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable, previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje (fracción XIX).

Conviene en cualquier caso precisar, que no todos los derechos anteriormente enumerados adquirieron una inmediata plenitud de eficacia, lo que no deja de ser por entero censurable. Fix-Zamudio ha puesto un ejemplo concreto de ello⁴⁴⁶, al aludir a cómo las bases para la efectiva realización del derecho a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas no se precisaron hasta la reforma constitucional de 20 de noviembre de 1962, publicada el día 21, esto es, casi medio siglo después de la entrada en vigor de la Carta queretana⁴⁴⁷. En esa reforma, se establecieron una serie de normas encaminadas a determinar el monto de las utilidades de cada empresa.

B) Normas reguladoras de las relaciones laborales, entre las que podemos recordar las siguientes:

1) En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del 0'5 por 100 mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente, deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad, salvo que las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores superior al centenar (fracción XII). Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando la población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno no menor de 5000 metros cuadrados para el establecimiento, entre otros centros, de mercados públicos. 2) Principio de responsabilidad por parte de los empresarios de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutan; consecuentemente, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente según que la enfermedad o accidente haya producido como consecuencia la muerte o incapacidad temporal o permanente para trabajar (fracción XIV). 3) Obligatoriedad del patrono de observar en la instalación de sus establecimientos las normas legales sobre higiene y salubridad, así como la de adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo (fracción XV). 4) Sujeción de las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros

⁴⁴⁵ La fracción XVIII preveía asimismo, que las huelgas únicamente serían consideradas ilícitas, cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenecieran a los establecimientos y servicios dependientes del Gobierno.

⁴⁴⁶ Héctor FIX-ZAMUDIO, "La Constitución y el Estado social de Derecho", en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, *op. cit.*, pp. 73 y ss.; en concreto, p. 86.

⁴⁴⁷ Esta reforma constitucional puede verse en Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México...*, *op. cit.*, pp. 950-952.

y de los patronos, además de uno del Gobierno (fracción XX). Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Si la negativa fuera de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo (fracción XXI). 5) El patrono que despide a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado en una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita (lo que presupone que esta previsión no rige si el obrero participó en una huelga declarada ilícita), estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Tendrá igualmente esa obligación cuando el obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrono o por recibir de él malos tratos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá quedar exento de esa responsabilidad, cuando los malos tratos provengan de dependientes o familiares que obren con su consentimiento o tolerancia (fracción XXII). 6) Los créditos en favor de los trabajadores por salarios o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra (fracción XXIII). 7) De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso ni por ningún motivo se podrán exigir a los miembros de su familia (fracción XXIV).

C) Normas que han de regir los contratos de trabajo, que son contempladas por las fracciones XXVI y XXVII, esta última a lo largo de ocho apartados en los que se enumeran las cláusulas que, no obstante expresarse en un contrato laboral, serán nulas, no obligando por ello mismo a los contratantes. Son algunas de estas normas las que siguen:

1) Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir (fracción XXVI). 2) Serán condiciones nulas y, por lo mismo, no vinculantes para las partes que suscriban un contrato laboral, aunque se expresen en dicho contrato, entre otras, las siguientes: a) las que estipulen una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo; b) las que estipulen un plazo superior a una semana para la percepción del jornal; c) las que entrañen una obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados; d) las que permitan retener el salario en concepto de multa; e) las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados de esos establecimientos; f) las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; g) las que fijen un trabajo que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y en fin, h) todas las demás estipulaciones que impliquen la renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en la legislación de auxilio y protección de los trabajadores.

Es de destacar de estas previsiones la idea que acoge el apartado “b” del art. 123, fracción XXVII, la del “salario remunerador”, que indudablemente viene a complemen-

tar la acogida por la fracción VI, que al referirse al salario mínimo del que debe disfrutar el trabajador, en un primer momento, se limita a decir, que será “el que se considere suficiente”, atendiendo a las condiciones de cada región, tras lo que de inmediato trata de explicar el sentido de esa suficiencia: deberá ser un salario que baste para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. Al disponerse posteriormente, la nulidad de la cláusula contractual que establezca un salario no remunerador, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, se da un importante paso adelante en la dignificación de las condiciones laborales. Es cierto que siempre puede decirse que la alusión a un salario “remunerador” es tanto como la mención a un concepto jurídico indeterminado de difícil concreción. Ello ha motivado que la doctrina se haya venido preocupando desde tiempo atrás de ofrecer algunas ideas encaminadas a clarificar ese concepto. Es de destacar la posición de Breña Garduño, para quien el “salario remunerador” consiste en la obtención de una retribución que permita al trabajador vivir una existencia digna⁴⁴⁸, idea que desde luego compartimos, y creemos que puede verse reforzada con tan sólo atender a lo que dice la fracción VI, a la que acabamos de aludir.

En todo caso, este conjunto de previsiones deja inequívocamente claro, que la fijación del salario ya no va a quedar al total arbitrio del patrono, ni tampoco al hilo de una supuesta negociación en la que las partes, de modo palmario, se hallan en condiciones de una enorme desigualdad, por lo que esa negociación no puede ser equitativa. Y conviene recordar que el conocido principio civilista de autonomía de la voluntad, que durante mucho tiempo se llevó al extremo de entender que la existencia de una relación voluntaria entre las partes contratantes podía llegar a desvirtuar alguna de las pretensiones constitucionalmente amparadas por los derechos fundamentales, siempre presupuso que las partes se hallaban en una situación de paridad, equilibrio o simetría. Si ese equilibrio falta, tratar de hacer entrar en juego la cláusula de la autonomía de la voluntad no es sino un ardid para que el más fuerte imponga sus condiciones. A hacer frente a tal situación se orientó en Alemania la conocida teoría de la *Drittwirkung der Grundrechte*.

D) Normas generales dirigidas a los poderes públicos en el ámbito de las relaciones laborales. Entre otras, encontramos las siguientes:

- 1) El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (fracción XXV).
- 2) Se considerará de utilidad social: el establecimiento de casas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cese involuntario del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo que tanto el Gobierno federal como los de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole (fracción XXIX).
- 3) Se considerarán asimismo de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados (fracción XXX).
- 4) La legislación determinará los bienes que constituyan el patrimonio de la familia,

⁴⁴⁸ *Apud* José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 43.

que serán inalienables, no pudiendo sujetarse a gravámenes reales ni a embargos, siendo transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios (fracción XXVIII).

E) En definitiva, el art. 123 queda integrado por una pluralidad de normas constitucionales de una especial heterogeneidad, pues no sólo proclama derechos de los trabajadores (e incluso, aunque en muchísima menor medida, de los patronos), sino que establece un muy elevado número de obligaciones de unos particulares (normalmente los patronos o empresarios) respecto de otros ciudadanos particulares (los obreros o trabajadores); llega a precisar las normas básicas que han de regir los contratos laborales, y, en fin, fija asimismo mandatos al legislador y obligaciones de distinta naturaleza que recaen sobre los poderes públicos en general. La misma doctrina norteamericana se hizo eco, desde los primeros momentos de vigencia de la Carta de Querétaro, de estos mandatos. Así, Van Doren, el propio año 1917, escribía: “The Congress and State Legislatures are required to pass the most progressive program of social legislation conceivable”⁴⁴⁹.

III. Nos hemos detenido de modo muy particular en este amplísimo conjunto normativo, poco conocido entre nosotros, porque el mismo revela con meridiana claridad el extraordinario casuismo de unas normas más propias en su mayor parte de la legislación laboral que de un código constitucional. Como tantas veces hemos dicho, la realidad social mexicana contribuye a la perfección a explicar muchas de ellas, que podrían *a priori* parecernos extrañas e inadecuadas. Por poner un ejemplo concreto, puede sorprender que se establezca el derecho de los trabajadores a percibir su salario en moneda de curso legal. ¿Cómo podría ser de otra forma?, podrían preguntarse muchos, que incluso podrían llegar a considerar ridícula por innecesaria esta previsión; desde luego, por nuestra parte, no tenemos conocimiento de ningún texto constitucional que establezca una determinación similar, lo que no significa que no lo pueda haber. Pero claro está, la sorpresa y las dudas que suscita tal precepto se desvanecen por completo si se conoce la situación existente durante el porfirismo en gran parte de las haciendas mexicanas; basta para ello con recordar, que en un buen número de ellas, el salario no se pagaba en moneda de curso legal, sino en vales y bonos que sólo podían canjearse en las llamadas “tiendas de raya”, de las que ya nos hicimos eco. A la vista de tan infame y vil explotación por parte de los hacendados, la norma en cuestión no sólo adquiere pleno sentido, sino que se comparte plenamente su necesidad en aquel preciso momento.

Para valorar en su justa medida la extraordinaria gama de derechos laborales y demás normas vinculadas con la relación laboral que los constituyentes de Querétaro iban a recepcionar en el texto del art. 123, puede ser de alguna utilidad confrontar las disposiciones del precepto con los artículos que podrían considerarse análogos de la Constitución de Weimar de 1919; éstos serían los siguientes: 1) el art. 122, que contempla la protección de la juventud contra la explotación; 2) el art. 151, que se

⁴⁴⁹ D. H. VAN DOREN, “Some features of the new Constitution of Mexico”, en *Columbia Law Review*, Vol. 17, 1917, pp. 457 y ss.; en concreto, p. 459.

refiere a la organización de la vida económica conforme a los principios de la justicia y tendiendo a asegurar a todos una existencia digna del hombre; 3) el art. 152, que establece el principio de la libertad de contratación como principio rector de las libertades económicas; 4) el art. 155, que se refiere al control por el Estado del reparto y utilización del suelo, de modo que se impidan los abusos, y con el fin de asegurar a todo alemán una habitación sana y a todas las familias numerosas un patrimonio familiar; 5) el art. 157, que coloca el trabajo bajo la protección particular del Estado; 6) el art. 159, que prevé la libertad de unión de los trabajadores para la defensa y mejora de las condiciones laborales; 7) el art. 160, que se refiere al derecho de obreros y empleados a obtener el tiempo de libertad necesaria para cumplir sus deberes cívicos; 8) el art. 161, que dispone la organización por el *Reich* de un sistema de seguros para la conservación de la salud y de la capacidad de trabajo, la protección de la maternidad y la previsión frente a las consecuencias económicas de la vejez, de la invalidez y de los accidentes; 9) el art. 162, a cuyo tenor, el *Reich* intervendrá en favor de una reglamentación internacional del trabajo, que tienda a procurar a la clase obrera de todo el mundo un mínimo general de derechos sociales; 10) el art. 165, párrafo primero, que contempla el principio de colaboración de los obreros y empleados con los patronos, sobre una base de igualdad, para la fijación de los salarios y de las condiciones del trabajo, y 11) el art. 165, párrafo segundo, que se refiere a la designación por los obreros y empleados, con el fin de velar por la defensa de sus intereses sociales y económicos, de representantes para formar consejos obreros de empresa, consejos obreros de distrito, formados en el marco de las regiones económicas y un Consejo Obrero del *Reich*.

Basta con una somera comparación entre el contenido de la treintena de apartados integrantes del art. 123 y los mencionados preceptos de la Carta weimariana de 1919, para constatar no sólo el muy inferior número de previsiones del texto alemán, sino el palmario contraste entre la generalidad, incluso abstracción, de buen número de las previsiones de la Carta de Weimar y la precisa concreción de gran parte de los enunciados normativos del código constitucional de Querétaro⁴⁵⁰. Ni de lejos cabe pues establecer una similitud merecedora de tal calificación entre uno y otro textos, lo que no hace sino corroborar la primogenitura del texto queretano, no ya por razones temporales, que también, sino por su minucioso reconocimiento de una extraordinariamente amplia gama de derechos laborales a los que se les da rango constitucional.

⁴⁵⁰ Nada más alejado de la realidad lo que alguna doctrina ha considerado, viendo en el art. 123 una norma programática. Este es el caso de González y de Caballero Juárez, quienes, no precisamente con una redacción depurada, han escrito que: “la amplitud del texto del art. 123 proporcionó no sólo lineamientos, sino que en sí mismo era una norma programática cuyo cumplimiento dejaba un margen muy estrecho a la interpretación”. Aunque no negamos que en alguna de sus fracciones el art. 123 acoja previsiones reconducibles a la anterior categoría, no creemos en absoluto que ese sea el rasgo dominante del precepto. Basta con atender a la precisión con la que, por ejemplo, contempla los derechos laborales el art. 123, para ver en él justamente la antítesis de una norma programática, o como nosotros preferimos denominar, siguiendo a la doctrina germana, una norma de asignación o determinación de fines al Estado (*Staatszielbestimmungen*). A la vista de lo que dicen, no soy capaz de entender lo que los mencionados autores entienden por “norma programática”. Cfr. al respecto, María del Refugio GONZÁLEZ y José Antonio CABALLERO JUÁREZ, “Notas para el estudio del proceso de formación del Estado de Derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en Miguel Carbonell, Óscar Cruz Barney y Karla Pérez Portilla (compiladores), *Constituciones Históricas de México*, México, Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 2ª ed., 2004, pp. 3 y ss.; en concreto, p. 30.

Ninguna otra Constitución europea de los años inmediatos posteriores se aproximará en este punto a la Carta de 1917.

Los constituyentes mexicanos, contra lo que a veces se ha dicho⁴⁵¹, ni mucho menos ignoraron lo que iban a entrañar las previsiones sociales que estaban consagrando constitucionalmente en Querétaro, como modelo y avanzada constitucional para otros futuros textos de otros países. En tal sentido, Alfonso Cravioto ya se hacía eco de modo elocuente de esta auténtica primicia constitucional:

“... así como Francia después de su Revolución –decía Cravioto– ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus Cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución mexicana tendría el orgullo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros”⁴⁵².

Los diputados congregados en Querétaro, en su enorme mayoría, si es que no casi en su totalidad, eran plenamente conscientes de que estaban reunidos allí para viabilizar jurídicamente las aspiraciones de quienes habían llevado adelante la Revolución, por lo que el nuevo texto que de allí había de surgir no podía ser sino profundamente rupturista respecto de las concepciones tradicionales del constitucionalismo, pues no era “más de lo mismo” lo que se les pedía que hicieran, como a la postre así habría de suceder. No fueron pues, ni mucho menos, casuales las aportaciones que en esa bellísima ciudad de Querétaro iban a hacer al Derecho constitucional.

A la vista de todo lo hasta aquí expuesto, no puede caber la más mínima duda de la novedad y trascendencia que estas y otras muchas normas constitucionales análogas iban a entrañar, propiciando la aparición de una nueva era constitucional, que llega hasta nuestros días, la del constitucionalismo social.

⁴⁵¹ Noriega Cantú se hace eco de esta opinión crítica cuando escribe: “Tengo la certeza de que en contra de una opinión desgraciadamente muy extendida, debida de una manera principal a los juicios de los críticos de la Revolución, se piensa que los constituyentes de Querétaro redactaron la Constitución de 1917 de una manera casual y sin saber en verdad lo que consignaron en la Carta magna, sobre todo en lo que se refiere a los artículos 27 y 123 de la misma. Cuando más, mostrando generosidad, se afirma que procedieron en forma intuitiva sin saber en realidad lo que estaban legislando”. El relevante autor, de inmediato, descalifica tales opiniones, que considera erróneas y desconocedoras de la realidad de las ideas y de los debates que tuvieron lugar en el seno del Constituyente, que a su entender revelan el conjunto de sentimientos renovadores que animaron a los miembros de aquella Asamblea, que en opinión de Noriega, fueron el fruto evidente de un repertorio de creencias y aspiraciones que se fueron desarrollando y afirmando desde que México obtuvo su independencia política de España. Alfonso NORIEGA CANTÚ, “El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917”, *op. cit.*, pp. 199-200.

⁴⁵² *Apud* Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, *op. cit.*, p. 34.