

CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

Venustiano Carranza inauguró los trabajos de la XXIII Legislatura e hizo entrega de un proyecto de reformas a la Constitución de 1857. Para el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, las modificaciones jurídico-políticas servirían para terminar con las situaciones de política social y económica, que frecuentemente obstaculizaban su vigencia y práctica efectivas. Consideraba al texto constitucional como abstracto e idealista y poco congruente con las necesidades concretas del país. Es decir, los principios fundamentales emanados del régimen constitucional de 1857, tales como la de soberanía popular, el gobierno representativo, la división de poderes, los derechos del hombre y el sistema federal, habían sido, según Carranza, sólo buenos deseos ante el fracaso de una estructura gubernamental, imposibilitada de hacer efectiva su aplicación.

El proyecto carrancista no pretendía elaborar una nueva constitución, sino, apoyada en la de 1857, crear los medios para fortalecer y hacer posibles los postulados consagrados en esa Carta.

Lo anterior podría ejemplificarse en el rubro “Los Derechos del Hombre”, los cuales habían sido violados reiteradamente por los gobiernos a lo largo del siglo XIX, especialmente durante la dictadura de Díaz.

Para modificar la grave situación, Carranza promovió una serie de reformas al capítulo de los Derechos del Hombre o de las Garantías Individuales y a los artículos referentes al juicio de amparo. De igual forma, fincó los cimientos para la organización del Ministerio Público e intentó otorgar mayor autonomía al poder judicial.

En el proyecto presentado, también propuso reformas al artículo 27 constitucional para concretar, de manera efectiva, la vigencia de las Leyes de Reforma.

Atención especial mereció el rubro relativo a la organización y relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo. El proyecto criticó severamente la regulación existente, proponiendo fortalecer al ejecutivo. De nueva cuenta se prohibió la reelección presidencial, se ratificó la abolición de la vicepresidencia y se estableció el sistema de elección directa del poder ejecutivo.

Asimismo, el proyecto constitucional puso especial interés en fortalecer la institución del municipio libre, como uno de los verdaderos logros conquistados por la Revolución.

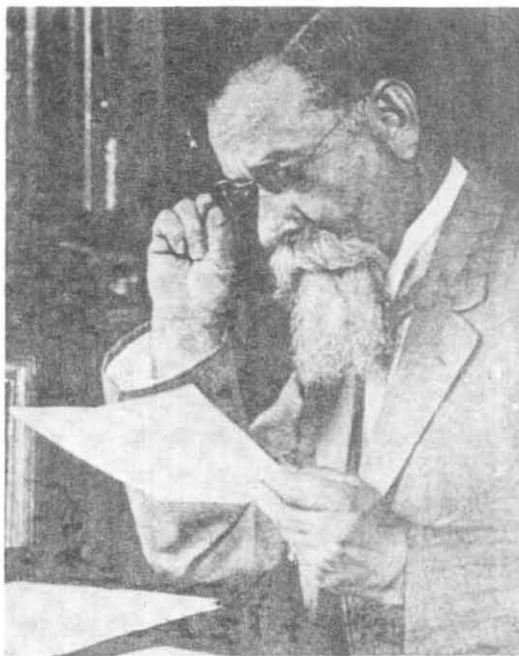
Iniciadas las sesiones del Congreso Constituyente de Querétaro, cuando lo pretendido era sólo adecuar algunos aspectos de la Constitución de 1857, los temas más debatidos fueron los relativos a la educación, la religión y las relaciones Iglesia-Estado, temas no aclarados suficientemente después de la incorporación de las leyes de reforma al texto constitucional y a los cambios realizados por el gobierno de Porfirio Díaz.

En cuanto a la cuestión educativa, el porfiriato mantuvo aparentemente en vigor, las Leyes de Reforma impidiéndose, a pesar de la tolerancia de Díaz, la recuperación del peso político, económico y social de la jerarquía eclesiástica. En resumen, la Iglesia no recuperó el poder que tuvo en la etapa colonial e incluso después de la independencia de España, hasta la Reforma.

Al iniciarse el movimiento revolucionario, los liberales volvieron a manifestar su contraposición a cualquier injerencia de la Iglesia en el campo educativo. De igual manera, cuando se reunieron en 1916, ya en su carácter de constitucionalistas, se distinguieron por un anticlericalismo general. Durante las discusiones sobre el artículo 3º, relativo a la educación, privaron dos grupos: el carrancista o moderado, de ideología propiamente liberal, y el de los radicales o jacobinos, quienes pugnaron por la intervención del Estado en varios aspectos de la vida económica y social del país, entre ellos, el de la educación.



Diputados al Congreso Constituyente de 1917



Venustiano Carranza, Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Ejecutivo de la Nación

Venustiano Carranza presentó su proyecto de artículo 3º, estableciendo la completa libertad de enseñanza y el laicismo para la educación impartida en las escuelas oficiales.

“Artículo 3º. Habrá plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos.”

El presidente de la Comisión de Constitución, Francisco J. Múgica, prominente líder del ala radical, presentó a la Asamblea un dictamen rechazando el texto carrancista y enfatizando la necesidad de negar cualquier concesión al clero en el campo de la educación y la enseñanza.

Después de acalorados debates entre el grupo radical, formado en su mayoría por militares y políticos correigionarios de Álvaro Obregón, y los moderados del ala carrancista, la Comisión reiteró su proyecto de Artículo 3º y presentó el siguiente ya modificado:

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

Ninguna corporación religiosa ni ministro de 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.”.

Aunque los moderados no quedaron completamente de acuerdo, el texto fue aprobado por 99 votos contra 58.

En materia de libertad religiosa, en las sesiones del Congreso se debatieron los proyectos de los artículos 24 y 129, que habían sido elimina-

dos, de manera explícita, en el texto constitucional de 1857. En el proyecto carrancista resultó de especial interés esta materia:

“Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o acto de culto respectivo en los templos o en su domicilio particular, siempre que no constituya un delito o falta penada por la ley.

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

La Comisión de Constitución respetó al texto del primer párrafo modificando el segundo en la forma siguiente:

“Todo acto religioso de culto público deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de las autoridades.”.

En materia de relaciones Estado-Iglesia, artículo 129, el proyecto fue modificado de manera importante por la Comisión. El primero señalaba la competencia exclusiva de los poderes federales para intervenir en materia de culto religioso, pero fue suprimida la palabra “exclusivamente”, para facultar a las autoridades locales a intervenir en la materia.

El cambio más importante realizado por la Comisión, al texto carrancista, fue el referente a la independencia total entre el Estado y la Iglesia.

Además de ratificar el principio establecido por la Reforma, determinó la supremacía del poder civil sobre los actos eclesiásticos, introduciendo la negación de la personalidad legal de la Iglesia.

En resumen, el Artículo 129 del proyecto —posteriormente cambiado en el 130 de la Constitución—, ratificó la secularización de los actos de la vida civil del individuo, otorgando al Estado las facultades anteriormente reconocidas a la Iglesia católica.

A partir de entonces, entre otras disposiciones, se prohibió a los ministros del culto expresar cualquier opinión en materia política, se privó del voto activo y pasivo a los sacerdotes y se declaró ilícita la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo nombre tuviera referencia a una religión.

Como se observa, la Constitución de 1917, continuó en lo esencial la línea heredada del pensamiento liberal del siglo XIX. Sin embargo, el Congreso Constituyente de Querétaro enfatizó la separación entre la Iglesia y el Estado, evitando caer en la intolerancia y consagrando la libertad irrestricta del individuo para profesar cualquier creencia religiosa.

Posteriormente, bajo la influencia del grupo llamado “radical” o “rojo”, formado por luchadores revolucionarios de la talla de los generales Francisco J. Múgica y Heriberto Jara, el Congreso de 1917 puso necesariamente a discusión las situaciones sociales que la habían generado: por ello, las propuestas legales y los debates se centraron de manera significativa en asuntos relacionados con el uso del subsuelo, la propiedad de la tierra y las condiciones de trabajo de obreros y campesinos.

Estos aspectos, fundamentales en la vida económica y social del país, constituyeron el capítulo de las garantías sociales, incorporadas por primera vez dentro de un texto constitucional, dando así a la Constitución Política de 1917, su carácter de ordenamiento innovador de las concepciones jurídicas entonces en boga en el mundo occidental.

En lo que respecta al problema del despojo y acaparamiento de las tierras de las comunidades agrarias, se redactó el proyecto que fundamentaría el Artículo 27 constitucional. De esta forma fueron incorporadas las demandas concretas de Emiliano Zapata y su Ejército Libertador del Sur, señaladas específicamente en el Plan de Ayala signado el 11 de abril de 1912, en Villa de Ayala, estado de Morelos.

Durante el siglo XIX, la Reforma había propiciado la formación de grandes propiedades territoriales y mineras, debido al deslinde territorial hecho a las propiedades rurales de la Iglesia y de las comunidades indígenas y agrarias tradicionales. La llamada modernización de la economía

liberal condujo a la formación de nuevos latifundios constituidos por extranjeros y capitalistas mexicanos sometidos al poder eclesiástico.

En consecuencia, no es extraño que más de uno de los planes y manifiestos revolucionarios pugnaran por reformar de raíz el régimen de tenencia de la tierra, tal y como ocurrió con el Plan de Ayala.

Con anterioridad a la caída de Porfirio Díaz, los levantamientos campesinos periódicos revelaban la inconformidad existente. Zapata lo hizo manifiesto desde 1906. Madero trató de atender sus posiciones dando origen a las propuestas presentadas por los diputados maderistas en la Ley Alardín y a la creación de la Comisión Agraria Ejecutiva, encargada del fraccionamiento de las haciendas morelenses.

Otros grupos revolucionarios, como el de Francisco Villa y el de Lucio Blanco, pronunciaron las Leyes Agrarias del 24 de mayo de 1915, en las que se demandaba la formación de pequeñas propiedades y, en consecuencia, la destrucción del latifundio, así como el reparto de tierras a los campesinos.

Venustiano Carranza había expedido, el 6 de enero de 1915, la Ley Agraria, cuyo autor fue Luis Cabrera. Entre otras cosas, la ley modificaba tanto las enajenaciones de tierras comunales de indios, contrarias a la ley del 25 de junio de 1856, como las concesiones o ventas ilegales efectuadas a partir de 1870 y los deslindes practicados por compañías deslindadoras o autoridades que hubiesen afectado tierras comunales. Además, creaba la Comisión Nacional Agraria, las Comisiones Locales y los Comités en los Estados. La ley también ratificaba la prohibición al clero en materia de adquisiciones territoriales y limitaba la posibilidad de compra de propiedades agrícolas a bancos y sociedades anónimas.

Sin embargo, a criterio de los constituyentes de 1917, la Ley Agraria de 1915 no satisfacía las demandas revolucionarias. Por tal motivo, la asamblea comisionó al licenciado Andrés Molina Enríquez, especialista en problemas agrarios, a efecto de que elaborara un anteproyecto de ley que pudiera, de alguna manera, incorporarse al texto constitucional. Molina Enríquez analizó los textos relativos de los planes revolucionarios, las leyes específicas y la Ley Agraria de 1915, y con ello presentó el

anteproyecto del que sería el Artículo 27 constitucional, compendio de su propio conocimiento y la ideología revolucionaria. La Comisión de Puntos Constitucionales aprobó, en su mayor parte, dicho proyecto.

En suma, el Artículo 27 definió el carácter, extensión y modalidades de la propiedad territorial conforme al interés público, y adjudicó a la nación todas las riquezas minerales del suelo y el subsuelo. Asimismo, garantizó que las expropiaciones sólo podían hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Por último, el artículo de mayor contenido social fue el relativo a la cuestión obrera. En efecto, el Artículo 123 consignó, en una serie de garantías sociales, mayor protección a la clase trabajadora, en tanto el Constituyente de 1916-1917 puso interés especial en la revisión de la doctrina del derecho laboral que empezaba a gestarse en Europa y, sobre todo, en las ideas sobre los fines del Estado como órgano impulsor no sólo de la libertad individual, sino también de la justicia social que habría de lograrse a través de la aplicación de medidas complementarias al pago de salario.

Ya desde el siglo pasado, durante el Congreso Constituyente de 1857, el pensamiento liberal pugnó por la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, como una medida adicional al pago de la jornada de trabajo. Sin embargo, en aquella época, debido a la privatización del criterio conservador en la incipiente industria nacional, la propuesta resultó inaplicable.

Posteriormente, al finalizar el siglo XIX e iniciarse el presente siglo, la relativa industrialización de México, lograda por las inversiones del capitalismo extranjero y la sobreexplotación del obrero y otros asalariados, complicó aún más las relaciones obrero-patronales, dando lugar a la serie de huelgas y levantamientos que culminaron en 1906-1907, con las huelgas de Cananea y Río Blanco, antes mencionadas.

Los principios fundamentales del derecho del trabajo en México, fueron los esbozados en el Programa Liberal Mexicano, citados ya en páginas anteriores, promovidos por los hermanos Flores Magón en 1906. El programa definió las funciones de las clases medias y laborales en la

sociedad y en la economía del país, y fue el punto de partida de la organización del Gran Círculo de Obreros Libres, que generaría la Revolución Maderista.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1916-1917, celebradas en Querétaro, los planteamientos de la diputación obrera —ideólogos de los sindicatos y de la Casa del Obrero Mundial, que habían luchado al lado de Carranza—, propusieron incluir al Artículo 5º del proyecto presentado por el propio Carranza, algunos aspectos relacionados con el salario y con la jornada de los trabajadores.

Desde la Constitución de 1857, lo relativo al derecho al trabajo era considerado en los Artículos 4º y 5º constitucionales; éstos, sin embargo, sólo garantizaban la libertad de acción del individuo, pero no reglamentaban actividades propias de un determinado sector público y mucho menos relaciones internas de trabajo.

Las propuestas obreras en el Congreso de 1916-1917, fueron impugnadas por un grupo numeroso de constituyentes, que se opusieron a tal pretensión por considerarla ajena al sistema constitucional tradicional, lo que provocó un largo debate sobre este problema.

Para dar resolución a la polémica, a sugerencia de Venustiano Carranza, se presentó otro proyecto que modificó en su totalidad la estructura de los Artículos 4º y 5º, y se creó, con motivo de la nueva redacción de tales preceptos constitucionales, el Artículo 123. Dicho artículo estableció, de manera específica, el catálogo de las garantías sociales que habrían de proteger a la clase trabajadora del país.

Las garantías consignadas en el Artículo 123 de la Constitución de 1917 pueden agruparse, de manera esquemática, en los rubros siguientes:

- a) Garantías tutelares del trabajador individual, sin distinción de sexo, edad o nacionalidad, inherentes a la prestación de servicios.
- b) Garantías tutelares del trabajo de las mujeres y de los menores.

- c) Garantías tutelares del trabajador sindicalizado.
- d) Garantías individuales sobre jurisdicción laboral.
- e) Garantías relacionadas con la prevención social.
- f) Garantías sobre la integración del trabajador a la empresa.

La incorporación de los derechos sociales al texto constitucional fue, sin duda, la aportación más original que realizó el Constituyente de 1917. En su tiempo, fue la más generosa reivindicación de los derechos obreros en el país y modelo a seguir por la legislación de otras naciones.

Desde entonces, el texto constitucional ha sido modificado en un considerable número de ocasiones.* Como ejemplos se pueden mencionar: el Artículo 3º., que contemplaba en un principio la educación como una garantía individual, ha sido modificado en repetidas ocasiones hasta llegar a tener un carácter social más que individual; el Artículo 27 se interpretó para dar pie a toda la legislación agraria y al uso y destino de los recursos del subsuelo, y en el Artículo 123 se originaron leyes como la de Seguridad Social y el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado y de las Universidades.

De hecho, la Constitución Mexicana se ha venido adecuando a las necesidades de una nación revolucionaria y moderna. El proceso seguido en esta evolución será el tema a tratar en los cuadernos siguientes.

* A partir del siguiente número se analizará todo lo referente al contexto histórico-jurídico y modificaciones y adiciones de los 136 artículos constitucionales que conforman nuestra Carta Magna.