

## EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917 \*

SUMARIO: I. ANTECEDENTES. II. CONVOCATORIA AL CONGRESO CONSTITUYENTE. III. EL PROYECTO DE CARRANZA. IV. ESTADO Y RELIGIÓN. 1. Libertad de enseñanza. 2. Libertad religiosa. 3. Relaciones Estado Iglesia. V. LA DECLARACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES. VI. LA REFORMA AGRARIA. VII. LOS FRUTOS DEL CONSTITUYENTE.

### I. *Antecedentes*

1. La Revolución Mexicana no atacó las estructuras constitucionales de 1857. Antes bien, partió de ellas para criticar al régimen de Porfirio Díaz por tener a la Carta fundamental como vestidura de un sistema político que se había apartado progresivamente de las decisiones políticas fundamentales del liberalismo. El primero y más grande antecedente de la obra constitucionalista de la Revolución Mexicana es, pues, la Constitución de 1857.

Se ha afianzado ya la tesis de que el proceso político del pueblo mexicano, a pesar de haberse efectuado a través de grandes momentos, obedece a cierta línea ideológica que ha venido afinándose desde la Independencia hasta la Revolución, pasando por la Reforma. Los trazos que marcó la ideología política de la insurgencia mexicana, principalmente en la expresión sistemática de Morelos, fueron perfilándose con mayor precisión con la generación constitucionalista de 1824, definiéndose dialécticamente en la lucha entre liberales y conservadores hasta 1856, y aflorando magníficamente en la obra del Constituyente de 1857 y de los hombres de la Reforma. La Revolución de 1910 no emergió del vacío ideológico, sino que representa un eslabón derivado de la formación política del pueblo mexicano; ella enriqueció y matizó la conciencia liberal que ha guiado nuestra historia, pero se apoyó en las raíces de la experiencia de un siglo de apasionados y fecundos conflictos.

Desde sus prolegómenos, la Revolución de 1910 mostró dos cauces de protesta que habrían de perfilar los aspectos del régimen institucional al que dio origen. Por una parte, la reiteración de los principios de la democracia liberal; por la otra, la exigencia de un cambio substancial en el orden económico social. Los grandes documentos políticos producidos en la primera década de este siglo que vinieron a constituir los gérmenes de la ideología revolucionaria, se refirieron tanto a problemas de carácter estrictamente

\* Publicado en la obra: *Derechos del pueblo mexicano; México al través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. II, pp. 593-620.

político como a cuestiones socioeconómicas, apuntando la inevitable interdependencia de ambos órdenes.

Así, el programa del Partido Liberal de 1906, que constituye un notable adelanto de los puntos básicos de las ideas de la Revolución, trata en su articulado, al lado de reformas políticas, materias tales como mejoramiento y fomento de la instrucción, protección a los trabajadores, acción del Estado en materia agraria, y modificaciones al régimen de impuestos, para finalizar con la recomendación de una reforma constitucional que recogiera sus tesis.<sup>1</sup> El programa del Centro Antirreeleccionista, del 15 de junio de 1909, además de plantear la reforma política, demandó medidas proteccionistas de la clase trabajadora y de los indígenas, y subrayó la necesidad de fomentar la agricultura y la irrigación.<sup>2</sup> El propio Plan de San Luis de 1910, que fue el llamado definitivo a la Revolución, a pesar de su carácter preponderantemente político, no dejó de hacer alusión a los despojos agrarios efectuados con motivo de las leyes de baldíos, y declaró sujetos a revisión los procedimientos respectivos.<sup>3</sup>

Ya en plena lucha armada, los planes y programas de las distintas facciones revolucionarias siguieron insistiendo en realizar paralelamente reformas políticas, económicas y sociales. El Plan Político Social, de marzo de 1911, al lado de sus pretensiones políticas —voto directo, no reelección, reorganización municipal—, pugnaba por la protección de los trabajadores, la restitución de tierras usurpadas, y la abolición de monopolios.<sup>4</sup> El Plan de Texcoco (1911), el de Ayala (1911 y el de Santa Rosa (1912), demandaron energicamente la reforma agraria, pidiendo la restitución de tierras usurpadas, la expropiación de los latifundios, la dotación de ejidos, y medidas de fomento al sector rural.<sup>5</sup>

Fue pues un hecho que las demandas de la Revolución, a la vez que reafirmaban los principios políticos del liberalismo —democracia, derechos del hombre, división de poderes, sistema representativo, régimen federal y separación de Estado e Iglesia—, subrayaron la necesidad de una acción política decisiva para transformar el orden social y económico con el fin de hacer viables aquéllos.

2. La idea de convocar a un Congreso Constituyente que incorporara a nuestro régimen jurídico político las ideas de la Revolución surgió del mo-

<sup>1</sup> Cfr. *Planes políticos y otros documentos*; prólogo de Manuel González Ramírez, México, FCE, 1954, pp. 3-29.

<sup>2</sup> Gabriel Ferrer Mendiola, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1957, p. 17.

<sup>3</sup> Cfr. *Planes políticos y otros documentos*, cit., pp. 33-46.

<sup>4</sup> Cfr. *ibidem*, pp. 68-70.

<sup>5</sup> Cfr. Ferrer Mendiola, *op. cit.*, p. 18.

vimiento constitucionalista encabezado por Carranza. Fue el gobernador de Coahuila quien, frente al magnicidio cometido por Victoriano Huerta, declaró la ruptura del orden constitucional y alentó al pueblo a rebelarse contra el gobierno golpista.<sup>6</sup>

El Plan de Guadalupe, que dio nacimiento al movimiento constitucionalista, no fue un documento ideológico, sino meramente táctico. Declaró el desconocimiento de los poderes federales, así como de los gobiernos locales que reconocieran a las autoridades usurpadoras, previó la organización del ejército constitucionalista bajo el mando de Carranza, y estableció los procedimientos destinados a restablecer el orden constitucional legítimo. El Plan carrancista no recogió las inquietudes economicosociales de la Revolución por razones estratégicas; como comenta uno de sus colaboradores más allegados, Carranza pensó que “formular un programa de reformas sociales era crear obstáculos al éxito político y militar inmediato; era alarmar a los intereses nacionales y extranjeros creando resistencias que entorpecerían la marcha victoriosa del ejército constitucionalista”.<sup>7</sup>

Sin embargo, ello no significaba que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista careciera de propósitos de reforma social. En el discurso que pronunció ante la primera reunión de la Convención Revolucionaria, el 3 de octubre de 1914, manifestó la necesidad de proceder a reformas que iban más allá de lo puramente político: resolución del problema agrario, edificación de escuelas, mercados y casas de justicia, obligación de pagar el salario en efectivo, limitación de la jornada de trabajo, descanso dominical, reglamentación de accidentes de trabajo, y, en general, adopción de medidas tendientes al mejoramiento de la clase obrera. Carranza también pugnó en dicha ocasión por la equidad tributaria, la reforma de los aranceles con sentido de protección industrial y la reforma bancaria, incluyendo la posibilidad de establecer un Banco del Estado.<sup>8</sup>

Más tarde, y desde Veracruz, Carranza incorporó formalmente al movimiento constitucionalista las demandas de reforma social. El 12 de diciembre de 1914, el Primer Jefe expidió el Decreto de Adiciones al Plan de Guadalupe, declarándolo vigente ante la situación de emergencia provocada por la escisión de las facciones revolucionarias, pero anunciando, simultáneamente, que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría 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

<sup>6</sup> Cfr. “Plan de Guadalupe”, en: *Planes políticos y otros documentos*, cit., pp. 137-144.

<sup>7</sup> Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, México, 1938, t. I, p. 12.

<sup>8</sup> Palavicini, *op. cit.*, pp. 13-14.

pública exige como indispensables para restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí".<sup>9</sup>

Concretamente, Carranza anunció leyes agrarias que favorecieran la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que habían sido injustamente privados; leyes fiscales tendientes a establecer 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; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; reorganización del ejército; reforma electoral; independencia del poder judicial; revisión de las leyes civiles; cumplimiento de las Leyes de Reforma; reformas a los principales códigos; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar la formación de otros nuevos; en general, prometía Carranza todas aquellas medidas para asegurar a los habitantes de la República la efectividad y el pleno uso de sus derechos, y la igualdad ante la ley.<sup>10</sup>

Fueron las Adiciones al Plan de Guadalupe el acto político de Carranza que le confirió el liderazgo ideológico e institucional de la Revolución Mexicana, pues ellas recogieron en admirable síntesis las diversas banderas de lucha de los grupos revolucionarios, y señalaron el camino de su sistematización en un régimen jurídico que garantizara las demandas populares que habían nutrido la lucha armada.

En cumplimiento de sus promesas, Carranza ordenó la integración de una Sección de Legislación Social que trabajó prolijamente en una serie de proyectos legales. Asimismo, expidió una Ley del Municipio Libre, la Ley del Divorcio, la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la Obrera de la misma fecha, expidió reformas al Código Civil y un decreto aboliendo las tiendas de raya.<sup>11</sup>

## II. Convocatoria al Congreso Constituyente

3. El día 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza promulgó un decreto de reformas al Plan de Guadalupe cuyo propósito fundamental era convocar la reunión de un Congreso Constituyente. El Primer Jefe del Gobierno Constitucionalista, que había logrado imponerse a las demás facciones del movimiento revolucionario, expuso, en el capítulo considerativo del decreto referido, que al estudiar detenidamente las reformas políticas que parecía conveniente hacer a la Constitución, resultaba ineludible la convo-

<sup>9</sup> *Idem.*

<sup>10</sup> *Idem.*

<sup>11</sup> *Idem.*, pp. 19-20.

catoría a un Congreso Constituyente por cuyo conducto la nación expresara de manera indubitable su voluntad. Razonó Carranza que el procedimiento de reformas establecido en la propia Constitución de 1857 no podía limitar la soberana voluntad del pueblo, el cual podía también ejercer su facultad constituyente por otros procedimientos.<sup>12</sup>

El razonamiento de Carranza fue impecable desde un punto de vista estrictamente constitucional. Si bien es cierto que la Constitución de 1857 señalaba en su artículo 127 el procedimiento de su reforma por medio de un órgano-revisor de la Constitución, integrado por poderes constituidos, es principio básico en la teoría constitucional democrática y realidad política inexorable, que el poder constituyente del pueblo no puede ser constreñido por disposiciones juridicopositivas, aun cuando éstas tengan rango constitucional.<sup>13</sup>

El decreto facultó al Encargado del Poder Ejecutivo de la Nación para convocar a elecciones para un Congreso Constituyente; el Distrito Federal y cada Estado o Territorio nombrarían un diputado propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil, con base en el censo de población de 1910; los Estados y Territorios que no tuvieran esta población mínima, tendrían derecho a un diputado propietario y uno suplente.<sup>14</sup>

Los requisitos fijados por el decreto para ser diputado a la Asamblea Constituyente fueron los mismos que los exigidos por la Constitución de 1857, pero se inhabilitó a aquellos que hubiesen ayudado con las armas o servido empleos públicos en los gobiernos o facciones hostiles a la causa constitucionalista.<sup>15</sup>

El decreto estableció también que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo presentaría al Congreso Constituyente el proyecto de Constitución reformada para que se discutiera y aprobara o modificara. Las labores del Congreso quedaron ceñidas a la discusión y aprobación del proyecto de reformas constitucionales y a una duración de dos meses.<sup>16</sup>

La convocatoria a un Congreso Constituyente había sido preparada con anticipación por las fuerzas carrancistas mediante una intensa propaganda que subrayó la necesidad de su reunión. Félix F. Palavicini, Manuel Aguirre Berlanga y Antonio Manero fueron los principales voceros del Primer Jefe para preparar un clima adecuado en la opinión pública de la nación frente a los proyectos constitucionales.<sup>17</sup> Cuando Carranza había vencido a las

<sup>12</sup> Ferrer Mendiola, *op. cit.*, *supra* nota 2, pp. 30-34.

<sup>13</sup> Miguel de la Madrid Hurtado, "La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau", en: *Presencia de Rousseau*, México, UNAM, 1962, pp. 327-366.

<sup>14</sup> Ferrer Mendiola, *op. cit.*, *supra* nota 2, p. 33.

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> *Idem.*, p. 28.

facciones revolucionarias rivales y controlado la mayor parte del país, formalizó su idea constituyente con este decreto.

El 19 de septiembre de 1916, la Primera Jefatura lanzó la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente. Señaló para su reunión la ciudad de Querétaro, el día 1º de diciembre de ese mismo año. Las elecciones debían celebrarse el domingo 22 de octubre siguiente, de acuerdo con la ley electoral que se expidió el mismo 19 de septiembre. El propio Congreso Constituyente calificaría las elecciones de sus miembros. En general, el decreto convocatorio reguló en detalle las reuniones del Congreso Constituyente, seguramente con el propósito de evitar que sus labores fueran distraídas con cuestiones previas de organización y trámite.

Las elecciones se realizaron, conforme a lo previsto en su convocatoria, efectuándose en 218 de los 246 distritos electorales. El día 20 de noviembre dieron comienzo las sesiones preparatorias del Congreso, habiéndolas presidido Manuel Amaya, diputado por Coahuila. En la sesión del 30 de noviembre, se efectuaron elecciones para la Mesa Directiva del Congreso; resultaron electos, como presidente, Luis Manuel Rojas; primer vicepresidente, Cándido Aguilar; segundo vicepresidente, Salvador González Torres; secretarios: Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos; y prosecretarios: Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A. Bórquez.<sup>18</sup>

### III. *El proyecto de Carranza*

4. El día 1º de diciembre de 1916 ocurrió Venustiano Carranza a inaugurar las labores del Congreso y presentar su proyecto de reformas a la Constitución.

El discurso pronunciado por Carranza describió el carácter de las reformas por él propuestas; base de dichas reformas fue una crítica general a aquellos aspectos de la Constitución de 1857 que, según el propio Primer Jefe, habían impedido su vigencia efectiva y abierto el paso a la dictadura.

Para Carranza:

... los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica acomodándose a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado

<sup>18</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. I, pp. 375-376.

conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva.<sup>19</sup>

Después de esta crítica general, Carranza señaló que los derechos individuales que la Constitución de 1857 había declarado como la base de las instituciones sociales, habían sido conculcados sistemáticamente por los diversos gobiernos; que las leyes del juicio de amparo, ideado para proteger aquellos derechos, no habían hecho otra cosa que embrollar la justicia; que, en general, los principios básicos de la Constitución del 57 no habían pasado de ser una bella esperanza, cuya realización se había burlado de una manera constante.

La soberanía nacional no ha expresado ninguna realidad, decía Carranza:

... el Poder Público se ha ejercido, no por el mandato libremente conferido por la voluntad de la nación manifestada en la forma en que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública...<sup>20</sup>

Tampoco ha tenido cumplimiento, denunció el Primer Jefe, el principio de la división del poder público; todos los poderes se han ejercido por una sola persona, consolidándose el centralismo de las potestades estatales con la abdicación que de sus competencias había hecho el poder legislativo, al conferir al Presidente de una manera sistemática, facultades extraordinarias para legislar.

El principio federativo fue también denunciado francamente por Carranza como carente de realidad:

... ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél... 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, o sólo se ha dejado que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas.<sup>21</sup>

Soberanía popular, gobierno representativo, derechos del hombre, división de poderes, sistema federal, principios todos ellos del régimen constitucional de 1857, eran para Carranza ficciones políticas. Sin embargo, el proyecto de reformas que presentó a la consideración de la Asamblea de Querétaro,

<sup>19</sup> *Idem*, p. 385.

<sup>20</sup> *Idem*, p. 386.

<sup>21</sup> *Idem*, p. 387.



se movió dentro de aquellos postulados. Ni siquiera la experiencia reconocida por él mismo acerca de la vigencia, o, mejor dicho, la falta de vigencia de los preceptos de la Constitución liberal fue motivo suficiente para que los ideales constitucionalistas del pueblo mexicano, que venía tratándose de imponer desde 1824, fueran rechazados. Y es que en la conciencia del mexicano los dogmas políticos del liberalismo han sido, desde la Independencia, la guía para la construcción de la realidad política del país.

Las reformas propuestas por el Primer Jefe tendieron a reafirmar la estructura fundamental de la Carta de 1857, modificando sólo su reglamentación concreta. Fue objeto de especial preocupación dentro de dichos proyectos la protección a la libertad humana, finalidad esencial de las Constituciones para Carranza. Por ello promovió reformas al capítulo de las garantías individuales y a los artículos referentes al juicio de amparo; también sentó las bases de la organización del Ministerio Público y pretendió dar una mayor independencia al poder judicial.

El proyecto carrancista propuso reformas al artículo 27 constitucional para fortalecer la vigencia de las leyes de reforma y consultó a la Asamblea la conveniencia de exigir que los extranjeros se sometieran íntegramente a las leyes mexicanas al adquirir bienes raíces.

A pesar de reconocer los inconvenientes que atrae el poder electoral a todos los ciudadanos, sin atender a su diferente grado de instrucción, Carranza pidió que no se impusiera restricción alguna al sufragio, por considerar ello impolítico e inoportuno cuando estaba en plena marcha una Revolución apoyada por las grandes masas populares.

Especial atención dio el proyecto constitucional a la institución del municipio libre como una de las grandes conquistas de la Revolución.

Donde fue puesto el mayor realce en el discurso de Carranza, fue en lo relativo a la organización y relaciones de los poderes legislativo y ejecutivo. Para Carranza, el pueblo mexicano, como los latinoamericanos:

...han necesitado y necesitan todavía de Gobiernos fuertes capaces de contener dentro del orden a poblaciones indisciplinadas, dispuestas a cada instante y con el más fútil pretexto a desmanes; pero por desgracia, en este particular se ha caído en la confusión y por Gobierno fuerte se ha tomado al Gobierno despótico. Error funesto que ha fomentado las ambiciones de las clases superiores, para poder apoderarse de la dirección de los negocios públicos.<sup>22</sup>

La libertad tiene por condición el orden. El gobierno debe ser respetuoso de la ley y de las instituciones, pero debe también ser inexorable con los trastornadores del orden y con los enemigos de la sociedad. Con base en esta

<sup>22</sup> *Idem*, p. 385.



concepción de la organización política, Carranza criticó la regulación que de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo había hecho la Constitución de 1857. Era necesario para él, fortalecer al poder ejecutivo, dejando en la Constitución nueva la elección directa del poder ejecutivo y la prohibición para su reelección, conquistas obtenidas por la Revolución de 1910. Fue por ello también que Carranza pidió la ratificación de las reformas hechas en la etapa preconstitucional en el sentido de abolir la vicepresidencia que, por una serie de circunstancias, llegó a tener una historia funesta, pues en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en casos inesperados, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República.

De lo anterior se desprende que las reformas propuestas por Carranza en su proyecto se movían dentro del marco de la Constitución anterior. Las decisiones políticas fundamentales del constitucionalismo mexicano no se tocaban en modo alguno; a lo más se retocaban. El propósito esencial de Carranza era fortalecer y hacer realizables los postulados de la carta constitucional anterior, cuya esencia seguía siendo respetada y venerada por el movimiento revolucionario.

Por lo demás, el tono del discurso de Carranza ante el Congreso Constituyente, muestra el respeto que siempre tuvo para sus labores. No se descubre en él autoritarismo alguno, sino que, por el contrario, se halla una sincera invitación a la libre deliberación del proyecto que se había elaborado para que sirviera, únicamente, de punto de referencia para los debates del Constituyente, órgano de expresión de la voluntad soberana del pueblo. El desarrollo de las labores de la Convención queretana, su resultado, y la actitud de don Venustiano ante ambos ratifican este respeto del gran estadista de la Revolución por la obra constitucional de la Asamblea.

#### IV. *Estado y religión*

5. Los debates del Congreso Constituyente de Querétaro que provocaron las más apasionadas controversias y mostraron las diversas corrientes ideológicas que concurrieron a la convención, fueron los relativos a los temas de la educación, la religión y el Estado.

Para explicarnos el origen y sentido político de las discusiones correspondientes, es necesario hacer alusión a los antecedentes de la cuestión en la época prerrevolucionaria.

El porfiriato mantuvo formalmente en vigor las leyes de Reforma, aunque toleró conscientemente su reiterada violación. El clero recuperó parte de su influencia en la educación aunque ya no dentro del aparato oficial. Asimismo, de una manera subrepticia, volvió a adquirir bienes raíces, aunque tampoco

en la proporción de antes de la Reforma. A pesar, pues, de la tolerancia de Díaz, el clero ya no tuvo la injerencia política, económica y social a que estuvo acostumbrado en la estructura colonial mexicana que fue rota por el movimiento liberal reformista. Como ha dicho Reyes Heróles, "el avance legal institucional fue en esta materia de tanta trascendencia, que treinta años de porfirismo no bastaron para retrotraer las relaciones Estado Iglesia a su situación anterior".<sup>23</sup>

Sin embargo, la actuación del clero al margen de las Leyes de Reforma no dejó de provocar irritación en la conciencia liberal mexicana al explotar el movimiento revolucionario. El anticlericalismo fue una de las características más extendidas de los diversos grupos revolucionarios, máxime que en los primeros años del movimiento iniciado en 1910, fue evidente el resurgimiento de los grupos conservadores alrededor del Partido Católico, con el apoyo y la simpatía de los clericales.

### 1. *Libertad de enseñanza*

6. El anticlericalismo generalizado de los grupos revolucionarios se hizo particularmente notorio en ocasión de discusión del artículo 3º del proyecto de Constitución reformada.

El proyecto de artículo 3º presentado por el Primer Jefe estableció la completa libertad de enseñanza y el laicismo para la que se impartiera en establecimientos 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.<sup>24</sup>

La Comisión de Constitución, presidida por Múgica, uno de los líderes más destacados de la corriente radical del Congreso, presentó a la Asamblea un dictamen que rechazaba el texto propuesto por Carranza, con el objeto de eliminar totalmente la intervención del clero en la enseñanza.

El dictamen de la Comisión manifestó que era justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio afectara la conservación de la sociedad o estorbara su desarrollo; tal era el caso de la enseñanza religiosa que, por implicar ideas abstractas que no puede asimilar la mente infantil, perjudica el desarrollo psicológico natural del niño. Por otra parte, apuntó la Comisión, la enseñanza religiosa es contraria a los intereses nacionales, ya que

<sup>23</sup> "La Iglesia y el Estado", en: *México, 50 años de revolución*, México, FCE, 1960, t. III, p. 367.

<sup>24</sup> *Diario de los Debates . . .*, cit., *supra* nota 18, t. I, p. 503.

la educación había sido una arma del clero para usurpar las funciones del Estado.

*Artículo 3º* Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del Gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.<sup>25</sup>

La posición contenida en el dictamen referido provocó un apasionado debate durante las sesiones del 13 al 16 de diciembre de 1916. Dos grupos se formaron en tal ocasión: los radicales o jacobinos, casi todos ellos militares y políticos de filiación obregonista, y los moderados, integrado este último por los diputados más adictos a Carranza.

Los radicales siguieron y ampliaron los argumentos del dictamen de la Comisión; Múgica subió varias veces a la tribuna para defender la posición radical, seguido, principalmente, por Román, López Lira, Rosas y Reyes, Truchuelo y González Torres. Los radicales apuntaron que para ellos dicha discusión representaba el momento más solemne de la Revolución; era la oportunidad de combatir al clero, enemigo de las libertades y de las instituciones democráticas en México. Múgica advirtió:

... si dejamos la libertad de enseñanza absoluta para que tome participación en ella el clero con sus ideas rancias y retrospectivas, no formaremos generaciones nuevas de hombres intelectuales y sensatos, sino que nuestros pósteros recibirán de nosotros la herencia del fanatismo, de principios insanos, y surgirán más tarde otras contiendas que ensangrentarán de nuevo a la patria, que la arruinarán y que quizá la llevarán a la pérdida total de su nacionalidad.<sup>26</sup>

Román apuntó que las escuelas católicas habían sido simplemente un medio para preparar a las generaciones venideras contra el credo liberal. González Torres fue más allá del mero anticlericalismo para lanzar un ataque genérico a las ideas religiosas:

No es conveniente que se permitan las escuelas religiosas para educar a los niños, porque aunque las religiones hayan sido dictadas por necesidades

<sup>25</sup> *Idem*, p. 639.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 643.

morales de la sociedad y tengan principios efectivamente morales, en la actualidad todos estamos convencidos de que las religiones están perfectamente corrompidas y que se han convertido en una trama de cuentos y leyendas, de absurdos y de aberraciones con las que procuran envolver la inteligencia y el corazón de los niños, con objeto de apropiarse del ser futuro y después manejarlo a su antojo, siempre con fines bastardos.<sup>27</sup>

La corriente moderada de los constituyentes defendió el proyecto carrancista y atacó el artículo 3º propuesto por la Comisión. Cravioto, Palavicini, Rojas, Macías y Lizardi fueron los oradores más representativos de esta posición. Conviene aclarar que los moderados, casi sin excepción, se declararon también anticlericales, y que por sus ideas no pueden ser clasificados como conservadores.

Rojas tachó el criterio de la Comisión de intolerante y agresivo; Cravioto de “arbitrario, impolítico, imprudente, insostenible, secularmente regresivo y tan preñado de consecuencias funestísimas”, que de aceptarlo se daría al traste con muchas de las conquistas de la Constitución de 1857, a la cual había que mejorar, pero nunca empeorar. Cravioto mismo expuso el más puro criterio liberal respecto al problema de la enseñanza; la libertad de enseñanza —dijo— es un derivado directo de la libertad de opinión; los padres tienen el derecho de educar a sus hijos y el Estado debe permanecer neutral en materia de educación; por ello, la educación que imparta el Estado debe ser laica; el foco real de la enseñanza religiosa está en el hogar y no en la escuela. Para enfrentarse al clericalismo, hay que esgrimir el criterio liberal, hay que multiplicar las escuelas laicas.

La Comisión de Constitución retiró su proyecto original de artículo 3º y presentó otro texto del siguiente tenor:

*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 ningún 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.<sup>28</sup>

Aun así, el texto no fue del agrado de los moderados, quienes preferían que subsistiera el texto carrancista, aunque aceptaban que en otros artículos de la carta constitucional se limitara la injerencia del clero en la educación.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 760.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 732.

Pasado el asunto a votación, se aprobó el segundo texto presentado por la Comisión, por 99 votos contra 58, en la sesión del 16 de diciembre.

## 2. Libertad religiosa

7. La cuestión religiosa siguió tratándose en la sesión del día 27 de enero de 1917, al conocerse los proyectos de artículos 24 y 129, ya dictaminados por la Comisión.

La libertad religiosa, que no pudo incorporarse explícitamente en el texto de la Constitución de 1857 por la oposición que surgió dentro y fuera del Congreso al famoso artículo 15 del proyecto de la Comisión de Constitución de aquel entonces, fue objeto en el proyecto carrancista del artículo 24 en la siguiente propuesta:

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

Ningún acto religioso de culto público deberá celebrarse fuera del interior de los templos, los cuales estarán siempre bajo la vigilancia de la autoridad.<sup>29</sup>

La Comisión de Constitución dictaminó favorablemente el proyecto, dejando idéntico el primer párrafo y cambiando el segundo para quedar en la siguiente manera:

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

En su dictamen, la Comisión aclaró que el proyecto respondía a los artículos 2º y 5º de la Ley Orgánica de las Adiciones y Reformas Constitucionales de 1873, refundiendo los puntos pertinentes de las Leyes de Reforma.

Enrique Recio, miembro de la Comisión, no se adhirió al dictamen de la mayoría, sino que emitió un voto particular proponiendo su adición con la prohibición de la confesión auricular y con la limitación del ejercicio del sacerdocio a ciudadanos mexicanos por nacimiento, los cuales debían ser casados civilmente si fueran menores de cincuenta años de edad. Recio fue secundado entusiastamente por el diputado yucateco Alonzo Romero, quien afirmó que en tanto no se resolviera el problema religioso, no se podría considerar completa la obra revolucionaria; Terrones Benítez mostró tam-

<sup>29</sup> *Idem*, p. 508.

bién simpatía por la moción arguyendo que todas las religiones eran un cáncer para la sociedad.

A Hilario Medina y a Fernando Lizardi les correspondió la posición moderadora. Lizardi manifestó que aunque era cierto que de la confesión auricular se había hecho un abuso, no correspondía a la ley evitarlo, “supuesto que la ley no puede estar autorizada para averiguar cuándo es útil y cuándo es un abuso”; la ley, dijo, “no puede prohibir un acto de confianza individual espontánea”.

Prácticamente —añadió Lizardi— la confesión auricular no se puede prohibir, porque de los quince millones de habitantes que tiene la República, más de catorce millones son católicos, que insistirán en confesarse, y se necesitarían catorce millones de agentes policiacos para que estuvieran tras de esos catorce millones de católicos.<sup>30</sup>

En cuanto a las exigencias al ejercicio del sacerdocio propuestas por Recio, en el sentido de exigir el matrimonio civil para los curas, expresó Lizardi que éstas constituían una limitación a la libertad individual.

Hilario Medina adoptó una posición liberal:

Si es la libertad de conciencia el principio que más sangre ha necesitado, porque es de los principios fecundados que se han regado con sangre, señores, cualquier ataque contra ese principio, sea que se trate de la confesión auricular, o sea que se trate del matrimonio, sea de cualquiera otra forma que ataque un dogma, es obrar contra la libertad de conciencia, y yo protesto solemnemente contra todo ataque a la libertad de conciencia. El principio de la libertad de conciencia, y el artículo 24 que nos dice que todo hombre es libre para profesar la religión y tener la creencia que quiera, ése es un principio liberal, es un principio ya no digo sólo de México, no digo del Congreso Constituyente, sino de todas las sociedades modernas que de tal o cual manera lo han consignado en todas las Constituciones escritas.<sup>31</sup>

El artículo 24 fue finalmente aprobado por 93 votos de la afirmativa contra 63 de la negativa.

### 3. *Relaciones Estado-Iglesia*

8. El artículo 129 fue presentado por la Comisión siguiendo muy de cerca el proyecto carrancista, aunque con importantes modificaciones. El proyecto del Primer Jefe señalaba la competencia exclusiva de los poderes federales para ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención

<sup>30</sup> *Idem*, t. II, p. 1034.

<sup>31</sup> *Idem*, t. II, p. 1038.

que designaran las leyes; tal como pasó en el texto fue suprimida la palabra “exclusivamente”, por lo que las autoridades locales quedaron también con competencia en esta materia, como auxiliares de los poderes federales.

La modificación más importante fue la supresión del texto carrancista que, siguiendo la tesis reformista, declaraba que “el Estado y la Iglesia son independientes entre sí”. La Comisión, en su dictamen, consideró que las condiciones de la sociedad mexicana exigían dar un paso más adelante, por lo que las ideas prevalecientes tendían:

... no ya a proclamar la simple independencia del Estado, como lo hicieron las Leyes de Reforma, sino a establecer marcadamente la supremacía del poder civil sobre los elementos religiosos, en lo que ve, naturalmente, a lo que ésta toca la vida pública.

Como consecuencia, introdujo el desconocimiento de la personalidad legal de las iglesias.

El artículo 129 del proyecto, que pasó a ser el 130 de la Constitución, resultó resueltamente intervencionista en la cuestión religiosa, pero congruente con la libertad de conciencia establecida en el artículo 24, ya que prohibió el Congreso dictar leyes que establecieran o prohibieran cualquier religión. Ratificó la secularización de los actos de estado civil y afirmó la supremacía del poder civil en la sociedad. Con el objeto de prevenir la intervención del clero en la actividad política, se establecieron en dicho precepto una serie de medidas: se sujetó a los ministros del culto a las leyes, prohibiéndoles categóricamente expresar su opinión en materias políticas; se privó del voto activo y pasivo a los sacerdotes, vedándoles el derecho de asociación con fines políticos; se impide que las publicaciones confesionales traten temas relacionados con la política nacional o comenten asuntos relativos al funcionamiento de las instituciones públicas; asimismo, el artículo 130 prohíbe la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo nombre tenga referencia a alguna religión; establece también que no podrán celebrarse reuniones de carácter político en los templos.

9. En uno de sus párrafos, el artículo 130 incapacita a los ministros del culto para heredar o recibir por ningún título inmuebles, y establece otras limitaciones a la capacidad de heredar de los sacerdotes.

En una de las últimas sesiones, el Congreso aprobó el artículo 27, que comentaremos en detalle más adelante, incluyendo también en dicho precepto varias restricciones al derecho de propiedad de las iglesias. También en esta materia, el Constituyente fue más allá del proyecto carrancista; éste sólo pretendía que se estableciera la incapacidad legal de las corporaciones e instituciones religiosas para adquirir en propiedad o administración bienes raíces



distintos a los directamente destinados al servicio u objeto de dichas entidades, así como para adquirir o administrar capitales impuestos sobre inmuebles. El Congreso Constituyente aprobó tales propuestas, pero tomando en consideración que durante el porfiriato el clero había adquirido en cantidades importantes bienes raíces en violación subrepticia de las Leyes de Reforma, estableció que los bienes así adquiridos por interpósita persona, o aun directamente, entrarían al dominio de la nación, concediendo acción popular para denunciar estos casos. También el Constituyente declaró como propiedad de la nación los templos dedicados al culto público, así como los obispados, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas.

10. En 1857 se sentaron las bases para una decisión política fundamental que se consolidaría en las Leyes de Reforma y se introdujo en el texto constitucional por las reformas de 1873: la separación de la Iglesia y del Estado. Este principio era condición indispensable para asegurar la soberanía del pueblo mexicano y una sociedad liberal. La soberanía popular resultaba amenazada en un país donde la propiedad eclesiástica alcanzaba la importancia que tenía en México; el poder político que tal concentración económica aparejaba era un continuo reto a la supremacía de la autoridad civil que pretendía erigirse en representante exclusivo y legítimo de la comunidad. La sociedad liberal no podía fundarse ahí donde la libertad de conciencia, de expresión, de culto, era condenada por la jerarquía eclesiástica y la intolerancia se reclamaba como norma de vida que debía avalar el Estado. Tampoco era posible la formación de una comunidad libre cuando la Iglesia pretendía conservar sus tribunales y fueros especiales, en abierta contradicción con el principio de igualdad, y cuando se negaba a supeditar sus intereses temporales a los mandatos de la potestad secular.

La Constitución de 1917 sigue la línea liberal en lo esencial; si bien es cierto que se va más lejos en la reglamentación del principio, y que algunos de sus preceptos implican la posibilidad de una seria disciplina al clero y al culto externo, la libertad religiosa se reconoce sin limitaciones que la desvirtúen sustancialmente. La supeditación de las iglesias a la autoridad civil es en el orden temporal, no en el espiritual, cuya esfera es del exclusivo resorte del individuo. Tal es el legado de la Revolución Mexicana en materia religiosa.

#### *V. La declaración constitucional de los derechos sociales*

11. La incorporación al texto constitucional de los derechos sociales fue, sin duda, la aportación más original y de mayor trascendencia que realizó

la Asamblea Constituyente de Querétaro. Con ello, la Revolución Mexicana replanteó en la teoría constitucional la doctrina de los derechos del hombre y afirmó una nueva tesis sobre los fines del Estado. Hemos dicho ya en otra ocasión que el artículo 123 junto con el 27, significan un renacimiento del constitucionalismo como instrumento protector de la libertad y la dignidad de la persona humana.<sup>32</sup>

Esta importante innovación es mérito principal del Congreso Constituyente. Carranza, al dirigirse a la Asamblea en su sesión inaugural, anunciaba su propuesta de dar al Congreso la facultad de legislar en materia de trabajo, esperando, con ello, principiar la implantación de las instituciones que vendrían a favorecer a la clase trabajadora. El texto que el Primer Jefe propuso para el artículo 5º constitucional, relativo a la libertad de trabajo, agregó, con respecto al artículo correspondiente de la Carta de 1857, tal como había quedado después de su reforma de 1898, la prohibición de que el individuo conviniera una renuncia temporal o definitiva a ejercer determinada profesión, industria o trabajo, y la limitación a un año de plazo obligatorio del contrato de trabajo, sin que éste pudiera extenderse a la renuncia, pérdida o menoscabo de los derechos políticos o civiles.<sup>33</sup>

La Primera Comisión de Constitución presentó en la sesión del 26 de diciembre un dictamen favorable al artículo 5º del proyecto, pero proponiendo su adición y algunas enmiendas. En primer lugar, propuso que la expresión: “la ley no reconoce órdenes monásticas”, fuera sustituida por la de “la ley no permite la existencia de órdenes monásticas”; explicada la actitud radical del Congreso en materia religiosa, el punto no requiere mayor comentario. En segundo, apoyando una iniciativa del licenciado Aquiles Elorduy, propuso el servicio obligatorio de los abogados en el ramo judicial. Finalmente, adicionó el artículo 5º con el establecimiento de la jornada máxima de trabajo por ocho horas, la prohibición del trabajo nocturno industrial para niños y mujeres, y el descanso hebdomadario. Esta adición —dijo la Comisión— fue tomada de una iniciativa presentada por los diputados Aguilar, Lara y Gónzora. Sin embargo, la Comisión no juzgó procedente la inclusión en el artículo 5º de otros puntos de dicha iniciativa relativos al principio de la igualdad del salario en igualdad de trabajos, a indemnizaciones por accidentes y enfermedades profesionales, a la solución de los litigios laborales, etcétera.

La Comisión no desecha estos puntos de la citada iniciativa; pero no cree que quepan en la sección de garantías individuales; así es que aplaza su estudio para cuando llegue al de las facultades del Congreso.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Cfr. “La legislación obrera”, en: *op. cit.*, *supra* nota 23, t. I, p. 202.

<sup>33</sup> *Diario de los Debates...*, *cit.*, *supra* nota 18, t. I, p. 504.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 969.

La Comisión, pues, aunque fue un poco más allá del proyecto carrancista, se resistía también, seguramente influida por la tradicional técnica constitucional, a mezclar en el capítulo relativo a los derechos del hombre como individuo, garantías protectoras del hombre asociado y de grupos sociales determinados.

12. El debate que se produjo alrededor del artículo 5º del proyecto carrancista y del dictamen de la comisión fue, sin duda, el más importante de la Convención de Querétaro, ya que de él saldrían los textos que han dado a la Constitución mexicana sus características más originales. En dicho debate se manifestaron dos grandes tendencias en cuanto a la inclusión de preceptos políticosociales en el texto constitucional; la primera, guiándose por la técnica constitucional, juzgaba desaconsejable la inclusión en la carta fundamental de materias que habitualmente se regulaban en la legislación ordinaria, ya que pensaba que la materia constitucional estaba circunscrita a la organización política del Estado y a la garantía de los derechos individuales. Esta tendencia la manifestó con su peculiar estilo pintoresco Fernando Lizardi, al decir que la limitación de la jornada máxima de trabajo en el artículo 5º “le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un Santo Cristo”.<sup>35</sup>

Sin embargo, la crítica de la técnica constitucional clásica surgió avasalladora en boca de la mayoría del Congreso. La inició el diputado Cayetano Andrade, recordando a la Asamblea que el movimiento constitucionalista no era solamente una revolución política, sino una revolución eminentemente social, que traía como corolario una transformación en todos los órdenes:

... Las constituciones ciertamente que, como lo dijo atinadamente el señor Medina, no deben ser un trabajo de las miserias humanas, ni mucho menos una especie de terapéutica nacional, es decir, un catálogo de los remedios que necesitamos; pero sí más o menos deben marcarse las tendencias, las aspiraciones, dar rumbo y guías para el progreso de una sociedad. La Constitución actual debe responder, por consiguiente, a los principios generales de la revolución constitucionalista, que no fue una revolución como la maderista o la de Ayutla, un movimiento meramente instintivo para echar abajo a un tirano; la revolución constitucionalista tiene la gran trascendencia de ser una revolución eminentemente social y, por lo mismo, trae como corolario una transformación en todos los órdenes... Los elementales principios para la lucha constitucional, que traen como corolario las libertades públicas, fueron las clases obreras, los trabajadores de los campos, ése fue el elemento que produjo este gran triunfo y por lo mismo, nosotros debemos interpretar esas necesidades y darles su justo coronamiento.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> *Idem*, p. 972.

<sup>36</sup> *Idem*, pp. 973-974.

Heriberto Jara, siguiendo la tónica del discurso de Andrade, criticó la doctrina constitucionalista clásica, agudamente, defendiendo la inclusión de normas protectoras de la clase obrera en el texto fundamental:

... Los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición. ¿Cómo se va 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, “un traje de luces para el pueblo mexicano”, porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después ¿quién se encargará de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carta Magna, haya sido tan restringida; de allí ha venido que los hermosos capítulos que contiene la referida Carta Magna, queden nada más como reliquias históricas allí en ese libro...<sup>37</sup>

Finalmente, las intervenciones de los diputados Héctor Victoria, Froylán Manjarrez y Alfonso Cravioto plantearan, en definitiva, el nacimiento del constitucionalismo social. Victoria, uno de los pocos diputados obreros que asistieron al Congreso de Querétaro, lamentó la oposición de un sector de la Asamblea a la integración de los derechos obreros en la Constitución:

... Es verdaderamente sensible que el traerse a discusión un proyecto de reformas que se dice revolucionario, deje pasar por alto las libertades públicas, como han pasado hasta ahora las estrellas sobre las cabezas de los proletarios; ¡allá a lo lejos!<sup>38</sup>

Victoria pidió que el artículo 5º fuera complementado con las bases constitucionales de la legislación ordinaria del trabajo, no importando la técnica constitucional clásica:

... Los trabajadores estamos enteramente cansados de la labor pérfida que en detrimento de las libertades públicas han llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios, en una palabra, los jurisconsultos.<sup>39</sup>

Manjarrez fue el que daría la pauta para la dedicación de todo un título constitucional al problema del trabajo, objetivo que juzgó indispensable para

<sup>37</sup> *Idem*, pp. 976-977.

<sup>38</sup> *Idem*, p. 978.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 980.

servir los ideales revolucionarios, aunque fuera necesario romper con los moldes ortodoxos del constitucionalismo:

...creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna sobre este punto, y precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carta Magna... a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha armada y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo...<sup>40</sup>

Alfonso Cravioto remacharía brillantemente las proposiciones de los radicales. Para él, el artículo 5º presentado por la comisión era tímido y lo que se necesitaba, de plano, era un artículo constitucional especial dedicado a la protección de los derechos obreros. Recordando que la Revolución mexicana había pugnado no sólo por una transformación política del país, sino por una serie de reformas sociales, Cravioto expresó:

... Esas reformas sociales pueden condensarse así: 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 de 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 clericalismo; luchemos contra el clericalismo, pero sin confundir el clericalismo con todos los religiosos; luchemos contra el militarismo, pero sin confundir al militarismo con nuestro Ejército...<sup>41</sup>

La democracia —dijo Cravioto— es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases; la democracia, comentó, “no es otra cosa que un casi socialismo”; para él, la fórmula liberal de “dejar hacer, dejar pasar” era enteramente inadmisibles para las masas. Cravioto hizo ver que el Primer Jefe, desde Veracruz, había encargado la elaboración de leyes obreras, y pidió a la Asamblea que el licenciado Macías, autor de dichos proyectos, informara a la Asamblea de sus trabajos; finalmente, presentó su moción de que se elaborara un artículo especial que sería el más glorioso de los trabajos de la Asamblea Constituyente; de esta manera,

<sup>40</sup> *Idem*, p. 986.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 1025.

... Así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.<sup>42</sup>

José N. Macías leyó y comentó los proyectos legislativos elaborados por encargo de Carranza, dando una amplísima explicación de sus motivaciones.

La Asamblea, habiendo logrado un consenso unánime, aprobó suspender la discusión del artículo 5º para que se presentara a su consideración un proyecto de bases constitucionales en materia de trabajo.

13. La Asamblea, al acordar que se elaborase un proyecto de artículo constitucional específicamente dedicado a la materia del trabajo, no señaló la integración de comisión alguna para tal objeto. Sin embargo, algunos diputados, en el curso del debate, mencionaron los nombres del ingeniero Pastor Rouaix, diputado poblano y secretario de Fomento, con licencia del gabinete carrancista, y del licenciado José Natividad Macías, para que se aplicaran a esta labor. El diputado Rouaix se encargó de organizar un grupo de trabajo, al que se unieron, principalmente, el general y licenciado José Inocente Lugo y el diputado Rafael L. de los Ríos. A dicho grupo de redacción asistieron también diversos diputados interesados en el problema, siendo los más asiduos, según comentario del propio Rouaix, Victorio Góngora, Esteban Baca Calderón, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, José Álvarez, Donato Bravo Izquierdo, Samuel de los Santos, Pedro A. Chapa, Porfirio del Castillo, Dionisio Zavala, Carlos L. Gracidas y Rafael Martínez de Escobar.<sup>43</sup>

El grupo de trabajo tuvo como base de sus labores los proyectos de legislación obrera de Macías, así como el resultado de los debates sobre el artículo 5º; además hay que tener en cuenta la legislación obrera que se había expedido ya para aquel entonces en varios de los Estados de la República.<sup>44</sup> Por otra parte, según el propio Rouaix, se recibieron varias sugerencias de diversos diputados que se incorporaron al proyecto final. Éste fue presentado al Congreso el día 13 de enero de 1917 suscrito por 46 diputados, además de los que habían colaborado habitualmente en el grupo. El grupo de trabajo explicó la naturaleza de las reformas propuestas, tanto al artículo 5º, como el nuevo artículo constitucional; como idea básica, se señaló "el incuestionable derecho

<sup>42</sup> *Idem*, p. 1028.

<sup>43</sup> Cfr. Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, Puebla, Gobierno del Estado de Puebla, 1945, p. 91.

<sup>44</sup> Cfr. Mario de la Cueva, *Derecho mexicano del trabajo*; 10ª ed., México, Porrúa, 1967, t. 1, pp. 92-133.

del Estado de intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato".<sup>45</sup>

El proyecto presentado por el grupo de trabajo fue conocido y aceptado por el señor Carranza, quien dio su aprobación al mismo. El Congreso lo turnó a la Primera Comisión de Constitución, la cual emitió un dictamen favorable, aunque proponiendo algunas modificaciones y adiciones, entre las cuales destacaron la participación de los obreros en las utilidades de las empresas y la obligación impuesta a éstas de proporcionar habitaciones a sus trabajadores; las innovaciones fueron inspiradas, fundamentalmente, por Mújica, el campeón del ala radical del Congreso.

El día 23 de enero de 1917 se puso a discusión el dictamen correspondiente, destacándose en el debate el derecho de huelga. Finalmente 163 diputados constituyentes aprobaron por unanimidad los textos del artículo 59 y del que pasaría a ser el artículo 123 dentro del título constitucional denominado "DEL TRABAJO Y LA PREVISIÓN SOCIAL".

14. El artículo 123 de la Constitución mexicana de 1917 correspondió a los anhelos de la Asamblea, expresados por Cravioto, de elevar a la categoría constitucional los derechos del trabajador. Con ello, como decíamos, el Constituyente de Querétaro revolucionó la teoría constitucional clásica al revisar la doctrina de los derechos del hombre y las ideas vigentes sobre los fines del Estado. En efecto, al considerarse que el texto constitucional debía contener, al lado de las clásicas garantías de los derechos del individuo, las garantías de los derechos del hombre considerado en su relación de trabajo, el Constituyente mexicano rompió la irrealista hipótesis de la igualdad real de los individuos que había mantenido el liberalismo económico como supuesto del principio de la igualdad jurídica. Ello implicó una nueva doctrina de los derechos del hombre, pues la inclusión de las bases imperativas del derecho del trabajo en la ley fundamental, significa que el orden jurídico supremo no sólo debe garantizar a los hombres una libertad y una justicia meramente formales, sino también, complementariamente, las condiciones materiales que hagan posible un efectivo ejercicio de esa libertad y la realización de la justicia.

Los derechos sociales implican por ello no ya una abstención del poder público como en el caso de los derechos individuales, sino un contenido positivo, una obligación de actuar para el Estado con el objeto de vigilar la libertad y la equidad en las relaciones laborales, y de fungir como árbitro entre las fuerzas de la producción con el objeto también de asegurar su equitativo equilibrio. Al imponer al Estado estos deberes de hacer, el artículo 123 abandonó la concesión de un poder político neutral y pasivo ante los fenómenos económicos y sociales, y adoptó la de un Estado plenamente parti-

<sup>45</sup> *Idem*, t. II, p. 359.



cipante en la vida social. Estas ideas se reafirmaron en el texto del artículo 27 de la Constitución, cuyo origen trataremos más adelante.

15. La declaración de los derechos sociales contenida en el artículo 123 resultó un amplio y detallado catálogo de garantías para la clase trabajadora. Éstas se pueden catalogar en seis grandes grupos: a) Garantías tutelares del trabajador individual, sin distinción de sexo, edad o nacionalidad, reglas directas de prestación del servicio; b) garantías tutelares del trabajo de las mujeres y de los menores; c) garantías tutelares del trabajador sindicalizado; d) garantías tutelares sobre jurisdicción laboral; e) garantías relacionadas con la previsión social, y f) garantías sobre integración del trabajador en la empresa. El análisis exhaustivo de dichas garantías rebasa los límites de este ensayo; baste indicar en este lugar que la declaración de los derechos sociales contenida en la Constitución mexicana fue, en su tiempo, el más generoso reconocimiento de los derechos obreros, constituyendo una pauta que pronto mereció la imitación de las legislaciones de otros países.

## VI. La reforma agraria

16. A principios del siglo veinte, la distribución de la propiedad agraria en México caracterizaba a nuestro país como una nación que todavía no salía de la etapa feudal. La Reforma liberal del siglo xix había logrado romper las bases institucionales del monopolio rural de la Iglesia católica, dando con ello un gran paso en la formación de una sociedad moderna en lo económico; pero las ideas de reforma agraria que tan brillantemente expusieron Arriaga, Castillo Velasco y Olvera en el Constituyente de 1856, no fueron incorporadas a la legislación mexicana.

17. Los gobiernos de la segunda mitad del siglo pasado intentaron resolver el problema agrario mediante leyes de colonización y de baldíos, pero su acción se tradujo, finalmente, en una agravación del proceso de concentración de la propiedad que desembocó en lo que Luis Cabrera calificara de hacendismo.<sup>46</sup> En efecto, el latifundio se convirtió en la forma típica del régimen mexicano de tenencia de la tierra; se ha estimado que en 1910 alrededor del 97% de la tierra apta para usos agrícolas era propiedad de no más de mil familias, mientras que tan sólo el 2% lo era de pequeños propietarios y el 1% de los pueblos.<sup>47</sup>

La situación social generada por este sistema feudal fue, sin duda, la causa básica del movimiento revolucionario mexicano. Si bien la Revolución, en

<sup>46</sup> Cfr. *Veinte años después*; 3ª ed., México, Ediciones Botas, 1938, p. 50.

<sup>47</sup> Cfr. Joaquín Loredo Igartua, "Producción y productividad agrícolas", en: *op. cit.*, *supra* nota 23, t. I, p. 99.

sus inicios, apareció como una protesta guiada por elementos de la clase media urbana en contra de la continuación indefinida de Díaz en la presidencia, la causa esencial de nuestro gran movimiento fue la situación del campo, caracterizada por la excesiva concentración de la propiedad y por la baja productividad de la agricultura, que se traducía en un misérrimo nivel de salarios reales. El problema agrario se había convertido en México, por sus efectos sociales y económicos, en un verdadero impedimento de nuestro desarrollo integral.

18. No es de extrañar, por lo anterior, que los planes y manifiestos de los diversos grupos revolucionarios insistieron reiteradamente, como ya lo señalamos, en la necesidad de la reforma agraria. Una vez derrocado el general Díaz, se iniciaron una serie de proyectos dirigidos al ataque del problema del campo. En la XXVI Legislatura, los diputados maderistas presentaron varias iniciativas de leyes para gravar las grandes extensiones de tierras (la Ley Alardín) y para el establecimiento de tribunales federales de equidad con jurisdicción para conocer de restituciones de tierras y aguas a pueblos, comunidades indígenas o pequeños propietarios.<sup>48</sup> El gobierno de Madero creó una Comisión Agraria Ejecutiva cuya función sería encargarse del fraccionamiento de haciendas.

Los grupos revolucionarios, en la etapa preconstitucional, tomaron también medidas para institucionalizar la reforma agraria. Francisco Villa expidió una Ley Agraria el 24 de mayo de 1915 que preveía la destrucción de los grandes latifundios y la formación y fomento de la pequeña propiedad. Como ya se ha indicado, Carranza expidió el 6 de enero de 1915 la Ley Agraria, cuyo principal autor fue Luis Cabrera, y que, como dice Lucio Mendieta y Núñez, constituye la “ley básica de toda la nueva constitución agraria de México”.<sup>49</sup> Esta ley declaró nulas las enajenaciones de tierras comunales de indios hechas en contravención a la Ley de 25 de junio de 1856; así como todas las composiciones, concesiones y ventas de esas tierras hechas ilegalmente y a partir de 1870; por último, declaró la nulidad de las diligencias de apeo y deslinde practicadas por las compañías deslindadoras o por las autoridades que hubiesen afectado ilegalmente las pertenencias comunales de los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades indígenas. Para la ejecución de esta Ley, que no sólo establecía procedimientos restitutorios de ejidos, sino también dotatorios, se creaba una Comisión Nacional Agraria, así como Comisiones Locales y Comités en los Estados.<sup>50</sup> La ley autorizaba también a que los jefes militares hicieran repartos agrarios provisionales.

<sup>48</sup> Lucio Mendieta y Núñez, *El problema agrario de México*; 6ª ed., México, Porrúa, 1954, pp. 167-169.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 177

<sup>50</sup> *Idem*, pp. 178 y ss.

19. Cuando Carranza presentó su proyecto constitucional a la Asamblea Constituyente, advirtió que la facultad constitucional de expropiación por causa de utilidad pública que consignaba el artículo 27 del proyecto de Constitución, era suficiente para adquirir tierras y repartirlas para fomentar la pequeña propiedad. El proyecto carrancista, por otra parte, ratificaba las disposiciones reformistas en cuanto a prohibiciones al clero en materia de propiedad, y proponía limitaciones a la capacidad de adquirir tierras de sociedades anónimas y bancos. Carranza, pues, se mostró tímido en cuanto a incluir en la Constitución disposiciones amplias en materia agraria.<sup>51</sup>

20. La discusión del proyecto de artículo 27 fue pospuesta por la Asamblea, ya que era sentir general que su redacción no respondía a las urgencias económico sociales de la Revolución. Pastor Rouaix pidió entonces al licenciado Andrés Molina Enríquez, estudioso del problema del campo y abogado con-

<sup>51</sup> El proyecto carrancista de Artículo 27 decía: "Art. 27. La propiedad privada no puede ocuparse para uso público sin previa indemnización. La necesidad o utilidad de la ocupación deberá ser declarada por la autoridad administrativa correspondiente; pero la expropiación se hará por la autoridad judicial en el caso de que haya desacuerdo sobre sus condiciones entre los interesados.

Las corporaciones e instituciones religiosas, cualquiera que sea su carácter, denominación duración y objeto, no tendrán capacidad legal para adquirir en propiedad o para administrar más bienes raíces que los edificios destinados inmediata y directamente al servicio y objeto de dichas corporaciones e instituciones. Tampoco la tendrán para adquirir o administrar capitales impuestos sobre bienes raíces.

Las instituciones de beneficencia pública o privada para el auxilio de los necesitados, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los individuos que a ellas pertenezcan o para cualquier otro objeto lícito, en ningún caso podrán estar bajo el patrimonio, dirección o administración de corporaciones religiosas ni de los ministros de los cultos, y tendrán capacidad para adquirir bienes raíces, pero únicamente los que fueren indispensables y que se destinen de una manera directa e inmediata al objeto de las instituciones de que se trata.

También podrán tener sobre bienes raíces, capitales impuestos a interés, el que no será mayor en ningún caso, del que se fije como legal y por un término que no exceda de 10 años.

Los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituyan o que se les den nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entre tanto se reparten conforme a la Ley que al efecto se expida.

Ninguna otra corporación civil podrá tener en 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.

Las sociedades civiles y comerciales podrán poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles o industriales dentro y fuera de las poblaciones; lo mismo que las explotaciones mineras, de petróleo o de cualquiera otra clase de substancias que se encuentren en el subsuelo, así como también vías férreas u oleoconductos; pero no podrán adquirir ni administrar por sí propiedades rústicas en superficie mayor de la que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el Ejecutivo de la Unión fijará en cada caso.

Los Bancos debidamente autorizados conforme a las Leyes de Asociaciones de Crédito, podrán obtener capitales impuestos sobre propiedades urbanas y rústicas, de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes."

sultor de la Comisión Nacional Agraria, que preparara un anteproyecto de artículo 27 que incorporara las ideas prevaletientes en la Asamblea sobre tal materia. El grupo que se había encargado de la redacción del artículo 123 se aplicó también a elaborar un proyecto de artículo 27 a partir del 14 de enero de 1917.<sup>52</sup> Según el propio Rouaix, los diputados que participaron más asiduamente en las labores de redacción del artículo 27 fueron Julián Adame, Porfirio del Castillo, David Pastrana Jaimes, Alberto Terrones Benítez, Antonio Gutiérrez, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre, Pedro A. Chapa, José Álvarez, Samuel de los Santos, Federico C. Ibarra, Rafael Martínez de Escobar, Rubén Martí, Enrique A. Enríquez, Dionisio Zavala, Heriberto Jara, Victorio Góngora, José Von Versen, Cándido Aguilar y Nicolás Cano.<sup>53</sup>

Pronto se afianzó en el grupo de redacción la convicción de que:

El propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios todos, era el 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.<sup>54</sup>

Estuvieron también presentes en los trabajos del grupo las ideas expuestas en los planes político-sociales de la Revolución, las leyes y disposiciones dictadas por los jefes revolucionarios en favor de la clase campesina y, sobre todo, la Ley Agraria de 6 de enero de 1915.

En la sesión del 25 de enero el grupo presentó su proyecto, el cual fue turnado, para estudio y dictamen, a la Comisión Primera de Constitución. En la parte considerativa del proyecto se dijo que:

El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional.<sup>55</sup>

Los considerandos de la iniciativa, que fueron elaborados por Molina Enríquez, hacían una historia sucinta del derecho de propiedad en México, desde la colonia hasta el porfiriato, cuando:

<sup>52</sup> Cfr. Rouaix, *op. cit.*, *supra* nota 43, pp. 129 y ss.

<sup>53</sup> Cfr. *idem*, p. 135.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> *Diario de los Debates . . .*, *cit.*, *supra* nota 18, t. II, p. 1223.

... la política económica resueltamente seguida por la dictadura favoreció tanto a los grandes propietarios, que éstos comenzaron a invadir por todas partes los terrenos de los indígenas y, lo que fue peor, protegió por medio de las leyes de baldíos, los despojos de la pequeña propiedad.<sup>56</sup>

La Revolución estalló por la reacción de las clases bajas ante este estado de cosas, por lo que:

Es absolutamente necesario que en lo sucesivo nuestras leyes no pasen por alto los hechos que palpitan en la realidad, como hasta ahora ha sucedido, y es más necesario aún, que la ley constitucional, fuente y origen de todas las demás que habrán de dictarse, no eluda, como lo hizo la de 1857, las cuestiones de propiedad, por miedo a las consecuencias.<sup>57</sup>

La tesis de Molina Enríquez era “anudar” la legislación futura en materia de propiedad con la colonia. Si el derecho colonial había erigido al rey como el titular del derecho absoluto de propiedad, y a la propiedad privada como una derivación de su soberanía, debía reconocerse entonces que ese derecho pleno sobre tierras y aguas pertenecía a la nación, la cual podía reservar para su dominio ciertas categorías de bienes y otorgar la propiedad privada a los particulares en otros casos. Con este supuesto, el gobierno podría resolver el problema agrario mediante la destrucción de los latifundios.

En realidad, la tesis antes expuesta fue un bizantinismo legalista de Molina Enríquez no compartido por los demás miembros del grupo redactor de la iniciativa del artículo 27. Pastor Rouaix ha dicho:

... Seguramente, si los diputados que formamos el artículo hubiéramos dispuesto de tiempo bastante para redactar la exposición, no hubiéramos tomado como apoyo jurídico de nuestras reformas el derecho de conquista, que no había sido más que un despojo en suprema escala y que precisamente eran sus efectos los que trataba de arrancar y destruir la Revolución popular que representábamos en aquellos momentos: nos hubiera bastado la consideración de que un Estado como representante director y organizador del conglomerado humano que forma una nacionalidad, tiene facultades y derechos ingénitos superiores a los que individualmente puede tener cada uno de los habitantes y por lo tanto sin el apoyo artificial de tradiciones injustas, ha tenido y tiene autoridad bastante para imponer a la propiedad privada las modalidades, limitaciones y reglamentos que exija la utilidad social, la que está muy por encima de los intereses particulares.<sup>58</sup>

En efecto, el fundamento real del artículo 27 constitucional es la soberanía inmanente de una comunidad nacional para decidir no sólo sus estructuras

<sup>56</sup> *Idem*, p. 1224.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Rouaix, *op. cit.*, *supra* nota 43, p. 144.

políticas y legales, sino su sistema económico, dentro del cual reviste importancia especial el derecho de propiedad. Ésta fue la idea que impulsó al Constituyente a regular con un detalle fuera de lo tradicional las cuestiones relativas al derecho de propiedad.

21. Lo anterior puede observarse con mayor claridad en el dictamen que presentó la Comisión Primera de Constitución sobre la iniciativa del 27. El dictamen reconoció a la 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..."<sup>59</sup>

Sin embargo:

... El ejercicio de 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 podía 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 la que no ha podido quedar comprendido el derecho a los productos del subsuelo ni a las aguas, [así] como [a las] vías generales de comunicación.<sup>60</sup>

La Comisión, finalmente, aceptó con entusiasmo incorporar al texto constitucional la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, y establecer todo un sistema constitucional de reforma agraria.

22. La discusión del artículo 27 en el Constituyente poco agregó al planteamiento del proyecto elaborado por el grupo conducido por Rouaix. Los diputados constituyentes afinaron algunos conceptos, insistieron en otros e incorporaron algunas ideas, pero la verdad es que el proyecto logró tan bien hacer una síntesis de las ideas prevaletientes, que el artículo 27, en su conjunto, sólo fue objeto de algunos ajustes.

Los constituyentes se dieron cuenta de la trascendencia del debate. Bojórquez advirtió:

... En estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista, tenemos que estudiar, durante estos debates, el problema capital de la Revolución, que es la cuestión agraria. Digo que la cuestión agraria es el problema capital de la Revolución, y el que más debe interesarnos, porque ya en la conciencia de todos los revo-

<sup>59</sup> *Diario de los Debates*..., cit., *supra* nota 18, t. II, p. 1071.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

lucionarios está que si no se resuelve debidamente este asunto, continuará la guerra . . . <sup>61</sup>

Y Jara, criticando los escrúpulos de quienes, fieles a la tradición constitucional, veían con azoro la inclusión de un precepto tan extenso en materia de propiedad, expresó:

. . . ¿Quién ha hecho la pauta de las Constituciones? ¿Quién ha señalado los centímetros que debe tener una Constitución, quién ha dicho cuántos renglones, cuántos capítulos, y cuántas letras son las que deben formar una Constitución? Es ridículo sencillamente; eso ha quedado reservado al criterio de los pueblos; la formación de las Constituciones no ha sido otra cosa sino el resultado de la experiencia, el resultado de los deseos, el resultado de los anhelos del pueblo, condensados en eso que se ha dado en llamar Constitución . . . <sup>62</sup>

23. El artículo 27 fue aprobado por unanimidad de los 150 diputados presentes en la sesión de la madrugada del día 30 de enero; con la inclusión de dicho precepto en la Constitución se consolidó la nueva teoría constitucional mexicana, que logró que la Ley Fundamental se convirtiera en instrumento reformador de las estructuras económicas y sociales.

La parte agraria del artículo 27 parte de un supuesto general que rige para todo el derecho de propiedad: la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional correspondiente originalmente a la nación; ella tiene el derecho de transmitir dichos bienes a los particulares en propiedad privada, pero ésta queda sujeta a las modalidades que dicte el interés público y, en todo caso, al derecho del Estado para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

De esta forma, las medidas concretas dirigidas a realizar la reforma agraria parten en el régimen constitucional mexicano de una concepción especial del derecho de propiedad, donde éste es relativo y condicionado por el interés general. El fraccionamiento de latifundios, el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, la creación de nuevos centros de población agrícola, los procedimientos restitutorios y dotatorios de tierras y aguas, las limitaciones a la capacidad de adquirir y poseer propiedades rústicas impuestas a las corporaciones cívicas y eclesiásticas, fueron sólo instrumentación de ese concepto del derecho de propiedad supeditado a una función social que constituye el núcleo doctrinal del artículo 27.

Ese concepto le dio al Estado nuevas responsabilidades en el campo econó-

<sup>61</sup> *Idem*, p. 1084.

<sup>62</sup> *Idem*, p. 1094.



mico y social. El poder público quedó encargado de procurar a la nación una nueva estructura agraria y, como consecuencia, un nuevo orden económico. Si tomamos en cuenta que el mismo artículo 27 reglamentó la cuestión de los bienes del subsuelo, reservándolos a la propiedad nacional y limitando el acceso de los particulares a los mismos sólo en cuanto a su aprovechamiento regulado mediante concesión del Estado, tendremos que concluir que dicho precepto sentó las bases de un nuevo sistema económico, en donde la acción pública regula y coordina la de los particulares para procurar que su actividad se encuadre con los intereses generales de la comunidad. El propio artículo 27 supeditó la capacidad de los extranjeros para adquirir tierras y concesiones de explotación de recursos naturales a su incondicional sumisión al orden jurídico mexicano; con ello se incorporó también al texto constitucional de 1917 el nacionalismo económico que caracterizó al movimiento revolucionario y que tan importante ha sido para encauzar nuestro posterior desarrollo y la defensa de nuestra integración nacional.

#### VII. *Los frutos del constituyente*

24. Las páginas anteriores no han pretendido, en manera alguna, ser una historia completa, menos aun detallada, del Congreso Constituyente de 1916-1917. El autor de este ensayo ha pretendido solamente recordar aquellos episodios de la Asamblea de Querétaro que contribuyeron especialmente a dar a la Carta de 1917 los rasgos más fuertes de su originalidad. Queda, sin embargo, gran parte de la historia de este Congreso pendiente de analizar.

Los méritos del Congreso fueron ampliamente compartidos por Carranza. Él gestó su convocatoria, hizo posible el proceso electoral respectivo, aseguró su reunión y le proporcionó el proyecto que sirvió de base de sus labores. Por otra parte, como ya se ha comentado, Carranza guardó siempre, respecto a la Asamblea, una actitud de sincero respeto y amplia colaboración. Esto no obsta para reconocer que el Primer Jefe tuvo algunas discrepancias de criterio con la mayoría, pero tales diferencias no fueron jamás radicales. La Constitución de 1917 debe ser reconocida como obra conjunta de Carranza y de la Asamblea.

25. En cuanto a la integración y actuación de la Asamblea, debe reconocerse también que, en lo principal, fue homogénea. La distinción entre radicales y moderados se mostró sólo en la cuestión religiosa y no fue lo abismal que pretenden algunos. En los aspectos económicos y sociales la opinión de la Asamblea fue unánime, como lo demuestran las votaciones respectivas y el hecho de que los proyectos de artículos 123 y 27 salieron de grupos en donde colaboraron con gran amplitud los distintos sectores del Congreso.

Ello nos da una muestra de la coherencia que para entonces habían logrado las ideas revolucionarias.

Una nota que caracterizó al Congreso Constituyente de 1916-17 fue su raigambre popular. La Asamblea de Querétaro se diferencia en ello del Congreso Constituyente de 1856, el cual mostró una evidente aristocracia intelectual en el tono y refinamiento de sus debates. Los constituyentes queretanos quizá no igualaron en erudición a sus antecesores, pero sus labores parecen haber estado más estrechamente ligadas a las inquietudes populares del momento; su sabiduría política, más rústica y menos barroca, ha mostrado, a la larga, que supo estar a la altura de su tiempo y legar al país una carta constitucional lo suficientemente substancial y flexible para encauzar una de las etapas más dinámicas de nuestro desarrollo integral. La Constitución de 1917 resultó un útil compendio de la ideología política liberal y de los ideales revolucionarios de reforma social y económica.

Por ello, la Constitución de 1917 sigue contando con la adhesión de la voluntad popular; continúa siendo un esquema programático de integración política y social, en donde se reafirman las decisiones políticas de la democracia liberal y representativa, y se armonizan la libertad y la dignidad de la persona humana con los anhelos de un orden social justo y próspero.