

LO SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 (1969)*

Mario de la Cueva

I.

La revolución constitucionalista dejó de ser un movimiento puramente político y se transformó en una revolución social: su nueva idea del derecho y de la justicia no se refería a la forma del Estado, ni a la manera de estructurar los poderes públicos, menos aún al simple cambio de gobernantes, sino a los grandes problemas de la economía, de la propiedad y del trabajo. Cuando se dio lectura al proyecto de Constitución, los diputados de la Revolución se miraron perplejos los unos a los otros, por la pobreza de las nuevas disposiciones y porque no daba satisfacción a ninguna de las promesas revolucionarias: el artículo 27 se limitaba a hablar de los ejidos que “se restituyeran o dieran a los pueblos conforme a las leyes”, y la fracción X del artículo 73 autorizaba al Poder Legislativo federal para “legislar en toda la República sobre trabajo”. El artículo 28, en su primera parte, declaraba que en la “República Mexicana no habría monopolios ni estancos, ni exención de impuestos, ni prohibiciones a título de protección a la industria”; la fórmula traducía el viejo pensamiento de la economía clásica, si bien en su parte segunda facultaba al Estado para dictar las leyes necesarias para perseguir “los acaparamientos de productos de consumo necesi-

* Tomado de Ana Luisa Izquierdo y de la Cueva, (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva. Antología*, México, UNAM-FCE, 1994, pp. 543-548, (publicación original: *Revista Mexicana del Trabajo*, núm. 1, marzo, 1969, pp. 9-13) [N. del E.].

rio, los actos encaminados a evitar la libre concurrencia, los acuerdos o combinaciones que se propusieran suprimir la competencia entre industriales o comerciantes y exigir precios exagerados a los productos que fabricaran o vendieran y, en general, toda acción que pudiera constituir una ventaja exclusiva con perjuicio del público en general o de determinada clase social”.

Los diputados de la Revolución no aceptaron la idea del Estado-espectador; ni la tesis del dejar hacer y dejar pasar absolutos. Este principio de la no intervención del Estado en la vida económica y social, que proviene del pensamiento de la escuela económica liberal y de las exigencias de la burguesía, principiaba a perder su prestigio en Europa y aun en los Estados Unidos de América y había producido graves males al país, auspiciando una organización estatal insensible e indiferente a la miseria y al dolor de los hombres. Las palabras proféticas de *El Nigromante* se habían escuchado en todo el territorio nacional: “Sabios economistas liberales —dijo dirigiéndose a la Comisión— en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero del fruto de su trabajo”. Recordaron en esos momentos los diputados de la Revolución que las reformas al Plan de Guadalupe ofrecieron a los trabajadores y a los campesinos las leyes sociales necesarias y adecuadas para suprimir la miseria del pueblo y se dieron cuenta de que no podían traicionar una vez más a sus representantes; pasaron ante sus ojos, como en un documental cinematográfico, las leyes dictadas por el propio Carranza para restituir y dotar de tierras a los pueblos y las leyes y disposiciones varias expedidas por los gobernadores para introducir un mínimo de justicia social en las relaciones de trabajo; y Victoria revivió las “Cinco Hermanas” de Yucatán, incluida la célebre Ley del Trabajo, y releyó la *Reconstrucción de México*, de Salvador Alvarado. Comprendió entonces la generación de la reforma agraria y del trabajo que la convocación del Congreso Constituyente tenía una finalidad más alta que la simple reforma de la estructura de los poderes públicos.

Dentro de ese espíritu, las diputaciones de Veracruz y Yucatán propusieron las primeras reformas: sugirió la primera se adicionase al artículo 5o. con algunas medidas de protección al trabajo, en tanto la diputación de Yucatán creía indispensable reformar el artículo 13, a fin de que pudieran crearse tribunales de arbitraje, cuya misión consistiría

en elaborar la legislación futura y resolver los conflictos obrero-patronales. En la sesión del 26 de diciembre se presentó el dictamen de la Comisión; era también de una gran pobreza: fue en esos momentos cuando la Asamblea de Querétaro volvió a ser el torrente incontenible de la Revolución, produciéndose el fenómeno que explica Marx en la “Introducción” a la *Crítica de la economía política*: las fuerzas sociales y económicas, que ya no podían vivir dentro de los moldes estrechos del viejo derecho de propiedad y de la empresa-feudo, rompieron los diques y crearon una nueva idea de la justicia social y un concepto propio del derecho constitucional y de la misión que corresponde desarrollar al Estado. En los debates de la asamblea chocaron el concepto político-formal tradicional de Constitución y la vida real de los hombres del pueblo; y ahí se enterró la concepción individualista y liberal del Estado, quedando sustituida por una idea más noble y más humana: el Estado es la organización creada por un pueblo para realizar sus ideales de justicia para todos los hombres. Fueron débiles las voces del pasado y quedaron aniquiladas por las palabras históricas de Victoria:

Es verdaderamente sensible que al 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!

Con una rapidez de vértigo afloraron las medidas concretas de protección al trabajo, hasta integrar un todo, que llegó a ser la primera declaración de derechos sociales de la historia. La grandeza de la acción del Congreso Constituyente de 1917 radica en la circunstancia de que la solución adoptada en la carta de Querétaro creando los nuevos derechos sociales del hombre es una doctrina propia, que no deriva de ningún pensamiento o modelo extranjeros, sino que es, como diría George Burdeau, una nueva idea del derecho, surgida de la historia y de la vida de un pueblo y de sus luchas por la libertad de los hombres y por la justicia social.

En la Constitución de 1917 se hizo presente el proletariado como una clase social y como factor real de poder; la historia de sus luchas se remonta a los principios de la vida comunitaria, pero nunca había logrado el trabajo que se reconocieran y garantizaran sus derechos,

ni había alcanzado la categoría de un factor real de poder dentro de la Constitución y del Estado; en 1789 y en 1848, los trabajadores de Francia lucharon por el reconocimiento de sus derechos, pero no lograron penetrar en la Constitución, la que continuó siendo el palacio de la nobleza y de la burguesía; en 1917, la constitución fue también la casa del proletariado. La elevación de la clase trabajadora a elemento constitutivo de la nueva Constitución produjo una primera e importantísima consecuencia: la Declaración de Derechos significó la decisión de los trabajadores mexicanos para que los hombres fueran tratados por los demás como personas: el individualismo, y ése es su enorme mérito, reclamó la libertad del individuo en contra de los poderes públicos y de las iglesias y religiones, pero la escuela económica liberal lo entregó aislado a los demás hombres y a las fuerzas económicas; la nueva Declaración de Derechos exigió que cada hombre, particularmente los trabajadores, fuese tratado por los demás como persona; desde este punto de vista, la Declaración de Derechos de 1917 significó el tránsito del individualismo al personalismo. La serie de efectos producidos por la nueva valoración de la persona humana es de una longitud incalculable; desde la época de los césares romanos, los sistemas jurídicos consideraban que el trabajo humano era una cosa que se encontraba en el comercio y que podía ser objeto de contratación; el contrato de trabajo del hombre fue contemplado en forma análoga a la relación jurídica que se crea entre dos personas para tomar en arrendamiento un animal o un esclavo: la declaración mexicana destruyó la tradición, y al restituir al hombre su categoría de persona, hizo imposible se le sujetara a las normas que rigen a los contratos; la relación de trabajo perdió así su vieja naturaleza contractual y se transformó en una institución destinada a proteger a los trabajadores. Todavía queremos relevar una consecuencia más, de la alta trascendencia para la vida posterior del derecho: los romanos dividieron al derecho en público y privado y los juristas del siglo XIX, en armonía con la concepción individualista y liberal del Estado, hicieron un tabú de aquella diferenciación; el viejo derecho constitucional, parte principalísima del derecho público, se refería íntegramente al Estado, pues aun en su tercera parte, los derechos del hombre constituían limitaciones a la actividad de los poderes públicos y los derechos del ciudadano tenían por objeto determinar su

participación en la integración de los órganos estatales; las relaciones entre los particulares se regían por el derecho privado, cuyo principio esencial era la autonomía de la voluntad; la explotación de que fueron víctimas los trabajadores dentro de aquel falso sistema fue la causa real de la revolución mundial del proletariado; pues bien, la Declaración de Derechos de Querétaro forjó una idea nueva y dio un contenido también nuevo al derecho constitucional: la protección al trabajo, como dirían los romanos, devino cosa del pueblo y dejó de ser un simple asunto entre particulares; de esta manera, el derecho constitucional ya no es solamente, según la clásica definición del profesor tapatío Mariano Coronado, la norma que “fija la forma del Estado, la organización y atribuciones de los poderes públicos y las garantías que aseguran los derechos del hombre y del ciudadano”, sino que se convirtió en el derecho de “la cosa del pueblo”; en el futuro el derecho constitucional serviría para regular las relaciones de trabajo, a fin de que los hombres recibieran el tratamiento que corresponde a la persona humana.

La Declaración de 1917 es la nueva idea del derecho y de la justicia emanada de la Revolución; es una idea que encierra una de las más grandes transformaciones jurídicas de la historia: los nuevos derechos del hombre, cuya fórmula esencial podría ser la siguiente: el hombre que entrega su energía de trabajo al reino de la economía tiene derecho a que la sociedad le garantice un tratamiento y una existencia dignos. De ahí que se haya podido afirmar que nuestra Declaración de Derechos es el nuevo derecho natural: brotó de la vida y de los hombres que cayeron en defensa de su ideal, y su propósito es garantizar la vida, asegurando a cada trabajador su derecho natural a la existencia, pero no a una existencia animal, que fue el régimen impuesto por la burguesía, sino a una existencia de la persona humana.

Los debates sobre el artículo 123 sentenciaron a muerte al proyecto del artículo 27: la Revolución había sido obra de los campesinos y los principios del Plan de Ayala formaban parte del alma del pueblo mexicano; sin duda, las cuestiones relativas a los trabajadores de la industria y del comercio poseían una importancia grande pero el problema de la tierra era la cuestión social por excelencia: varios millones de seres humanos esperaban en el campo la respuesta a sus luchas, a sus sacrificios y a sus anhelos; tenían siglos de aguardar el triunfo de sus ideales y el

retorno a las tierras de que había sido inhumanamente despojados; esperaban, según el espíritu de su raza, confiando una vez más en la justicia. Los hombres que rodeaban a Carranza, los que habían preparado la Ley del 6 de enero de 1915, entendieron que la Revolución quería un mundo mejor y más digno para las poblaciones tradicionales y autóctonas de América; se dieron cuenta de que era indispensable, para liberar al hombre, sepultar el último vestigio de la dominación española, a la gran hacienda y a la servidumbre en que vivían los hombres y decidieron revisar cuidadosamente el problema y proponer al Congreso una nueva y radical solución: Pastor Rouaix, José Natividad Macías, autor este último del proyecto final del artículo 123, José Lugo y Andrés Molina Enríquez, entre otras varias personas, entregaron al Congreso, el 24 de enero de 1917, el nuevo proyecto del artículo 27; fue aprobado en la sesión permanente de los días 29 a 31 del mismo mes de enero.

El artículo 27 es el antecedente histórico y el complemento del artículo 123, pero en ocasión de éste nació la idea de la declaración de derechos sociales. El artículo 27, por su parte, es otra de las grandes transformaciones sociales y jurídicas de la Revolución: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional —dice su párrafo primero— corresponde originariamente a la nación”. Los juristas se esforzaron en la demostración de que el artículo 27 se limitó a reproducir la tesis española del dominio radical de la Corona sobre las tierras de América, cuyo fundamento era la bula *Inter caetera*, dada por el papa Alejandro VI en el año de 1493. Y es verdad que formalmente se puede conducir hasta ese año el fundamento de la declaración mexicana, pero la idea de los monarcas españoles y el propósito del Congreso Constituyente son plenamente distintos: los reyes de España adujeron aquella doctrina para reforzar su poder absoluto en las tierras de América, en tanto los congresistas de 1917 la postularon para destruir el poder absoluto de la burguesía territorial y para entregar las tierras a los campesinos; entre las dos posturas, existe la misma diferencia que se da entre el absolutismo y la libertad.

Los artículos 27 y 123 contienen el pensamiento social de la nueva Constitución, son lo propio de ella, lo que determina su originalidad, atribuyéndole la cúspide de nuestra historia constitucional: en ellos alcanzó su realización el pensamiento social que se gestó en la guerra de

Independencia y luchó a mediados de siglo con la postura individualista y liberal. No queremos decir que la historia esté cerrada: los artículos 27 y 123 fueron el ideal social de un siglo, pero nacieron y lucharon dentro de un mundo que está, a su vez, en transformación; tampoco desaparecerán en lo futuro, pues en ellos hay algo eterno, que los coloca por encima de las doctrinas y de los sistemas políticos: el trabajo es un valor fundamental y ha de prestarse siempre en condiciones que aseguren a los hombres dignidad y bienestar.