

LA CREACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 (1988)*

Alfonso Noriega Cantú

I.

Sin posibilidad de error o equivocación, de acuerdo con los hechos históricos y el más elemental análisis de los mismos, se debe reconocer y proclamar que los derechos sociales que consagra la Constitución Política mexicana de 1917 son la realización institucional de los ideales y aspiraciones, de los sentimientos, que dieron contenido al repertorio de ideas y creencias que animaron el pensamiento de la Revolución mexicana de 1910 y, con ello, fueron la bandera que inspiró y animó a los hombres que participaron en ella.

Así pues, intentaré reseñar el proceso Constituyente, como consecuencia del cual se plantearon, se discutieron y se aprobaron las normas constitucionales que plasmaron en la ley fundamental, que fue la obra legislativa de ordenación de los poderes gubernamentales y la consagración de las reformas sociales, económicas y políticas pugnadas por la Revolución.

1. Después de largos años de detentar en forma absoluta y dictatorial del poder, Porfirio Díaz había realizado una muy importante labor en favor del progreso material de la nación, apoyada —desde su personal punto de vista— en la irrestricta aceptación de una muy importante inversión de capitales venidos del extranjero, a la cual se concedieron las mayores facilidades posibles.

* Tomado del libro *Los derechos sociales creación de la revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1988, pp. 101-111, (reproducido como “Derechos sociales”, en *Revista de administración pública*, núm. 80, 1995, pp. 334-343) [N. del E.].

Desde 1876, en que conquistó el poder, hasta 1911, en que renunció, Díaz logró, sin duda alguna, un progreso ostensible y, asimismo, mantuvo ese largo periodo de paz.

Desgraciadamente tanto el progreso como la paz carecían de cimientos sólidos, toda vez que, en la realidad, no se habían logrado corregir el evidente desequilibrio social y la inestabilidad económica que existía en México al restaurarse la República, desequilibrio e inestabilidad que se agravaron muy seriamente al hacerse cada vez más honda la separación que existía entre una clase social que, como una auténtica oligarquía acaparaba el poder y la riqueza, y la mayoría absoluta de la población que estaba constituida por verdaderos proletarios. El ingeniero Pastor Rouaix, con sobra de conocimiento de la situación de la República, afirma con precisión:

Pero si la inestabilidad social necesariamente había creado malestar y una verdadera agitación en las conciencias, la prolongada y al parecer inacabable permanencia en el poder del presidente Díaz, consecuencia de repetidas y sucesivas reelecciones, así como la continuidad y prepotencia del grupo que rodeaba al dictador, a la manera de corte real, que el pueblo con gran perspicacia llamó los científicos, cortesanos, asesores intelectuales pero, en especial usufructuarios de canonjías políticas, concesiones y asociaciones con los inversores extranjeros, provocaba reacciones de patriotas que deseaban un gobierno realmente democrático, fruto de elecciones libres y honorables.

Un hombre, procedente de la burguesía mexicana, desconocido en el mundo de la política, con verdadero espíritu de iluminado y con el más puro aliento de patriotismo y desinterés, se lanzó al campo de la lucha y logró la reacción favorable de grandes mayorías que, víctimas de la opresión y aun de la explotación, abrigaban hondos resentimientos y rencores. Don Francisco I. Madero encendió a la República con su prédica que se resumía en una consigna: “Sufragio efectivo. No reelección”.

Triunfador de las elecciones presidenciales y habiendo abandonado el país el señor Díaz, Madero intentó gobernar con la discreción, medida y buena fe que le eran peculiares; pero maquinaciones aviesas consumaron su asesinato para ascender al poder, como un usurpador, Victoriano Huerta.

El espíritu de la Revolución ya había sido sembrado en la República y tenía una bandera en el Plan de San Luis, pero la muerte del presidente constitucional y la existencia de un gobierno espurio provocaron una protesta casi general, por lo cual el gobernador del Estado de Coahuila, don Venustiano Carranza, desconoció al gobierno de Huerta y se insurreccionó en nombre de la vigencia de la Constitución y se organizó el Ejército Constitucionalista. Este movimiento encabezado por Carranza obtuvo una serie de triunfos, y el caudillo fue nombrado encargado del Poder Ejecutivo.

Con gran visión de estadista Carranza se dio cuenta que el movimiento armado triunfaría, por lo cual debería legalizar su actuación y ordenar, conforme a la ley, los poderes públicos y el régimen constitucionalista, razón por la cual el 14 de septiembre de 1916 expidió un decreto convocando a la formación de un Congreso Constituyente para conocer de las reformas necesarias a la Constitución de 1857.

2. Realizadas las elecciones respectivas, el Congreso Constituyente inició sus trabajos el día 19 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro. En la primera sesión el señor Carranza leyó y entregó el Proyecto de Constitución que había preparado, para su discusión, aprobación y modificación.

Sin detenerme en este lugar a considerar la composición del Congreso y las fuerzas en él representadas, a continuación, me referiré al nacimiento de los derechos sociales en el seno de la Asamblea.

II. ORIGEN DEL ARTÍCULO 123

El día 19 de diciembre de 1916 se presentó a la consideración del Congreso el proyecto del artículo 5o. de la Constitución, el cual estaba redactado casi en los mismos términos que el artículo respectivo de la ley de 1857: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial...”

Previamente los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Góngora habían presentado un proyecto de adiciones al proyecto del artículo 5o. consignando algunas garantías en favor de los trabajadores, en lo que se refiere a la jornada de trabajo y a la resolución

de los conflictos obrero-patronales, por medio de comités de conciliación y arbitraje. En el dictamen de la Comisión de Constitución (compuesta por Francisco J. Mújica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga) se aceptaban algunas de las adiciones propuestas.

Puesto a discusión el dictamen sobre el artículo 5o., se suscitaban largos y apasionados debates, tanto en pro como en contra. Los opositores esgrimieron, con acopio de fundamentos jurídico-constitucionales, que las adiciones propuestas, si bien eran necesarias, como necesario era reconocer los derechos de los trabajadores, sostuvieron una tenaz y apasionada polémica donde la Constitución política violaba los principios jurídicos que definen la esencia y contenido de una ley fundamental, la cual únicamente debía organizar los poderes y distribuir competencias, y, aún más, violaba los principios del derecho, lo más grave, porque en el texto que consagraba la libertad de trabajo se pretendía insertar los derechos de los trabajadores estableciendo una absurda combinación, tan estafalaria —dijo el diputado Lizardi— como si se le pusieran a una imagen de Cristo dos pistolas.

Los partidarios de la reforma —y con ella de la defensa de los trabajadores— con el hecho de pretender consignar estos derechos suscitaron una apasionada polémica. En la Asamblea se escucharon las voces admonitorias de diputados obreros como Cayetano Andrade, Héctor Victoria, Carlos L. Gracidas, de personajes de nuestra vida política posterior, como Heriberto Jara y Froylán Manjarrez.

La resolución de la cuestión planteada se vislumbró como consecuencia de un elocuente y, a mi personal juicio, profético discurso del diputado Alfonso Cravioto, quien manifestó, desde luego, su aprobación a las bases reglamentarias que la Comisión incluiría en su dictamen al artículo 5o.; pero consideraba necesario hacer dos cosas: primero, quitar del artículo 5o. lo relativo a los derechos de los trabajadores y, segundo, por la importancia de este reconocimiento, redactar un artículo especial que contuviera los derechos que consignaba el proyecto del artículo 5o. y los demás que fueran pertinentes. Estas fueron sus palabras textuales:

La comisión debe retirar todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que será el

más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues 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 trabajadores...

3. Continuaron, sin mayor relieve, los debates, y el consejero personal de don Venustiano, el licenciado José Natividad Macías, dio, en su discurso, pie para resolver el problema. Efectivamente, el señor Macías hizo saber a los constituyentes que durante su estancia en Veracruz, el Primer Jefe había expedido el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe, el 12 de diciembre de 1916, en el que reiteró que una de las promesas que la Revolución había hecho a la República era la de que, durante el periodo de lucha, se expedirían las leyes necesarias a redimir a la clase obrera y que, de acuerdo con esa promesa, el señor Carranza había comisionado al propio licenciado Macías y al licenciado Luis Manuel Rojas para formular los proyectos de leyes que fueran necesarios, en los que se tratase el problema obrero, en sus diversas manifestaciones. Y que, después de un viaje al extranjero para conocer y estudiar las más modernas legislaciones, habían elaborado unos proyectos que aprobó el Primer Jefe desde enero de 1915, no habiéndose podido poner en vigor dichos proyectos por el estado de intranquilidad que vivía la nación.

El señor Macías presentó el proyecto y lo explicó a los constituyentes, y propuso que se uniera un grupo de diputados con el ingeniero Pastor Rouaix —quien era secretario de Fomento— para estudiar todas las proposiciones y redactar un artículo especial que no estuviera en el capítulo de garantías individuales.

Organizada la Comisión, bajo la presidencia del ingeniero Pastor Rouaix y la colaboración directa del licenciado José I. Lugo, jefe de la Dirección del Trabajo del gobierno del señor Carranza, se procedió a seleccionar del contenido de los estudios que había preparado el licenciado Macías, los postulados que se consideraran fundamentales para formar con ellos un plan preliminar que tuviera en cuenta todos los asuntos y temas “que se había expuesto en los debates, así como todos los demás que se consideraran indispensables para dar al artículo en proyecto, toda la amplitud que debería tener, con lo que se formaría

una pauta completa que facilitaría el estudio y la discusión por todos los miembros de la comisión...”.

Como un detalle muy importante debe hacerse notar que la existencia y el funcionamiento de esta comisión careció de todo formulismo: ninguno de sus miembros fue designado oficialmente y las sesiones se efectuaron con la concurrencia de todos los diputados y personas que quisieron hacerlo. Prácticamente, sin formalidad alguna, el presidente de la Comisión fue el ingeniero Pastor Rouaix, por ser el iniciador de las reuniones y por ser miembro del gabinete del señor Carranza.

Las sesiones se efectuaban por las mañanas; por las noches, después de las sesiones del Congreso, los licenciados Macías y Lugo, el diputado Rafael M. de los Ríos, y el presidente de la comisión, daban forma a las ideas que se habían expuesto y aceptado, para que fueran aprobadas en definitiva en la sesión matutina del día siguiente.

Los trabajos de elaboración del artículo en proyecto ocuparon los diez primeros días del mes de enero de 1917, y durante el curso de los trabajos brotaban conceptos atrevidos con los que se trataba de dar mayor fuerza revolucionaria al artículo constitucional, “algunas de las cuales nos parecieron de alarmante radicalismo, en aquellos tiempos, en que se daban los primeros pasos para la socialización del país, conceptos que, después de razonamientos que se exponían en pro y en contra, se aceptaban, se rechazaban o se suavizaban, de común acuerdo...”

La exposición de motivos que precedió a la iniciativa fue redactada por el licenciado Farías, principalmente, y aprobada por los diputados que suscribieron el proyecto de bases constitucionales que se presentó al Congreso Constituyente.

Los trabajos concluyeron el día 13 de enero, mismo día en que fue leído el proyecto en la sesión del Congreso, así como el dictamen de la Comisión de Constitución que, en su parte esencial, decía:

Examinado y discutido ampliamente el proyecto, en el seno de la comisión, nos parece que aquél reúne en síntesis las ideas capitales desarrolladas en el curso de los debates, así como las que son aceptables de las que contienen las iniciativas presentadas y, haciendo las modificaciones y adiciones siguientes: Proponemos que la sección respectiva lleve por título: Del Trabajo y de la Previsión Social, ya que uno y otro se refieren a las disposiciones que comprende...

A continuación, se proponía que en el artículo primero se impusiera al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos libertad para adoptar algunas bases más, siempre que no contravinieran las consignadas y, además, que se prescribiera que la legislación no debería limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo a los empleados de comercio, artesanos y domésticos.

El dictamen de la comisión se planteó al Congreso el día 23 de enero y en vista de la uniformidad de opiniones que ya estaba tomada y formada y el entusiasmo que envolvía a la asamblea —dice Pastor Rouaix— en este caso, hizo que se aceptara con aplausos la proposición del diputado Victoria —del grupo obrero—, para que fueran dispensando los trámites reglamentarios y, después de un debate sobre la supresión que se había hecho de un párrafo del artículo 5o. y de una adición al texto del proyecto sobre el trabajo y la previsión social, se aprobó dicho proyecto por unanimidad de los asistentes, que fueron 163 representantes populares.

Al reseñar el ingeniero Pastor Rouaix este momento dice con entusiasmo y verdad:

Esta sesión de imperecedero recuerdo se levantó a las diez y quince de la noche del mismo día 23 de enero de 1917. Con ello quedó terminado uno de los debates más largos y fructíferos que tuvo el Congreso de Querétaro y, con ello quedó establecido [*i.e.* quedaron establecidos], por primera vez en la Constitución Política de un país, preceptos que garantizaban derechos del proletariado trabajador, colocándolo en un plano de igualdad con el capitalismo, que había sido, hasta entonces, privilegiado...

De esta manera, en una forma que a veces parece tener caracteres épicos, nació el artículo 123, y con ello los derechos sociales de los trabajadores mexicanos, modelo y ejemplo de muchas otras legislaciones, y obra fecunda de la Revolución mexicana.

III. GÉNESIS DEL ARTÍCULO 27

Los constituyentes no se rebelaron contra el proyecto presentado por el encargado del Poder Ejecutivo, pero tampoco fueron sumisos y dóciles

aprobadores de sus iniciativas, y prueba de ello fue la formación del artículo 123; pero su resistencia a aprobar el proyecto del artículo 27 fue aún más tenaz e importante.

Desde su lectura, los constituyentes se dieron cuenta que en el proyecto de Carranza no se encaraban ni resolvían algunas cuestiones que la Revolución en sus planteamientos consideraba vitales para la existencia de la nación, algunas de las cuales eran problemas esenciales en nuestra patria, desde que obtuvimos nuestra independencia política.

Entre estos problemas destacaba el relativo, en lo general, a la propiedad y, en especial, a la propiedad rústica, que interesaba quizá a la mayoría de la población: a los campesinos, lo que, en verdad, hacía más urgente el problema agrario que el de los trabajadores.

Algunos hombres con visión muy clara de la realidad nacional, como don Luis Cabrera, digno descendiente espiritual de Francisco Severo Maldonado, Morelos, Ponciano Arriaga, Castillo Velasco, Olvera y Vallarta, con claridad luminosa había señalado la ingente necesidad de legislar sobre esta cuestión y, aún más, había redactado, con sabiduría jurídica y hondo sentido de la justicia social, la ley del 6 de enero de 1915 que promulgó en Veracruz el señor Carranza.

El proyecto del artículo 27 declaraba que no se podía afectar la propiedad privada sino por causa de utilidad pública y previa indemnización, precisamente por la autoridad judicial.

Se prohibía a las corporaciones religiosas adquirir o administrar más bienes raíces que los edificios destinados directamente a su finalidad.

Con evidente tibieza se ordenaba que los ejidos que se hubieren conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya se les restituyeran o bien se les dieran nuevos, conforme a las leyes, se disfrutarían en común, mientras se repartían, conforme a una ley, que se expediría al efecto.

Por último, rindiendo pleitesía a las empresas civiles o comerciales, se estatuyó que se podrían poseer fincas urbanas y establecimientos fabriles e industriales dentro y fuera de las poblaciones y, por supuesto, que podían poseer, también, explotaciones mineras de petróleo, o de cualquiera otra clase de sustancias que se encontraran en el subsuelo, así como vías férreas u oleoductos.

Este texto no satisfizo a los constituyentes y su discusión se fue posponiendo indefinidamente. Algunos diputados presentaron iniciativas

sobre puntos aislados, pero las comisiones dictaminadoras, por exceso de trabajo, o bien por no estar satisfechas, no presentaban dictámenes.

Pero, felizmente, estaba presente el éxito obtenido con los trabajos realizados por la comisión especial que resolvió el caso de los artículos 5o. y 123 de la Constitución y, según sabemos por el espléndido trabajo del ingeniero Pastor Rouaix, “todos los diputados agraristas le urgieron para que iniciara esta nueva labor y todos le ofrecían su contingente con la misma buena voluntad y el mismo entusiasmo que lo habían hecho los diputados obreristas”.

La tarea era muy difícil puesto que tan sólo faltaban quince días para que concluyeran las labores del Congreso; ante esta situación, el ingeniero Pastor Rouaix, con la colaboración del licenciado Andrés Molina Enríquez y del grupo directo de colaboradores que tuvo en sus trabajos sobre el artículo 123, emprendió la nueva tarea:

Iba a contar —dice el ingeniero— con la ciencia jurídica y el ardiente entusiasmo del licenciado J. Macías, con la ayuda, siempre eficaz, de Rafael de los Ríos, y con el contingente revolucionario de [...], reforzados por la amplitud de conocimientos del licenciado Molina Enríquez.

La primera junta se efectuó el 14 de enero, y ante una gran concurrencia se leyó el proyecto formulado por el licenciado Molina Enríquez que “produjo desilusión completa”, por ser algo difuso y muy complicado.

Por diversas situaciones políticas del momento, la corriente reformista se afirmó y cobró fuerza decisiva, por lo que el ingeniero Pastor Rouaix consideró que era el momento de intentar reformas a fondo en materia agraria, y con la colaboración de un grupo de diputados formuló un proyecto, el cual fue discutido durante varias sesiones, en las que las discusiones, muy amplias y libres, llegaron a tener “el carácter de verdaderos tumultos”.

Por fin, se redactó el proyecto del artículo 27, respecto del cual el tantas veces recordado ingeniero Pastor Rouaix dice:

Desde luego, el propósito fundamental que teníamos los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios, todos, era el de que en la legislación mexicana quedará establecido como principio

básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación. Este principio se concibió como una nebulosa desde los primeros pasos de la Revolución y guio su desarrollo en el campo de las ideas y en el de los combates pues comprendía que, sin él, toda la sangre que se derramaba, toda la riqueza que se disfrutaba y todo el sacrificio de la patria iban a ser estériles porque ninguna reforma radical sería posible...

El proyecto o iniciativa se presentó al Congreso Constituyente el día 24 de enero de 1917 y después pasó a la comisión dictaminadora, la que presentó su dictamen favorable el 29 de enero y, previos los debates que se suscitaron, se aprobó el artículo el día 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana, por unanimidad de 150 votos.

En estas circunstancias nació el artículo 27 constitucional, donde se consignan los derechos sociales de los campesinos y se consagra una nueva forma jurídica al derecho de propiedad, considerándola como una verdadera función social y despojándola de sus caracteres clásicos de tradición romana, como derecho a tener, usar y abusar de los bienes.

Asimismo, estableció que, como consecuencia de una intervención directa del Estado, se deberían restituir a los campesinos las tierras de las que habían sido despojados y, además, en los casos en que no tuvieran tierras, se les debería dotar de ellas, realizando las expropiaciones que fueren necesarias, en especial mediante el fraccionamiento y expropiación de los latifundios que existían, la mayor parte de las veces formados mediante verdaderos despojos a los ejidatarios y centros de población.

Casi resulta obvio afirmar que la obra de los constituyentes de 1916-1917 consistió precisa y expresamente en consignar en la Constitución la obligación imperiosa del Estado, del poder público, de intervenir directa y activamente en la vida económica de la nación para regular y proteger los derechos de los obreros y los campesinos y, asimismo, para conferir al derecho de propiedad un nuevo sentido y diferente contenido, al poner “los derechos individuales de la propiedad bajo el valor supremo de los derechos superiores de la sociedad, representado por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación”.

En esta situación, los ciudadanos, los obreros y los campesinos adquirieron una serie de derechos subjetivos para exigir del Estado la prestación de derechos positivos y de garantías de los mismos.

Así pues, los constituyentes mexicanos, al formular la Constitución de 1917 dos años antes que los alemanes de Weimar, fueron los primeros en consagrar en una Constitución, auténticos derechos sociales.

Y, al imprimir al Estado mexicano, rectificando los principios liberales, una función intervencionista y la dirección de la economía, como representante de la sociedad fueron, sin duda, asimismo, precursores de un Estado social democrático de derecho. Y señalaron, con gran tino, el sentido y camino de la política social y económica de nuestra patria.