

UN SIGLO DEL NACIMIENTO DE UNA NUEVA ERA CONSTITUCIONAL, LA DEL CONSTITUCIONALIS- MO SOCIAL: LA CARTA DE QUERÉTARO DE 1917

Francisco FERNÁNDEZ SEGADO
Catedrático de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I. ALGUNAS REFLEXIONES PREVIAS. II. LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910: UN PROCESO REVOLUCIONARIO DE ESTIRPE PREEMINENTEMENTE SOCIAL. III. LA CONSTITUCIÓN “SOCIAL”: A) *El devenir en Europa del Estado social y de los derechos sociales.* B) *El tradicional olvido por parte de la doctrina europea de la aportación del texto queretano y la lógica reacción de la doctrina mexicana.* C) *Los precursores del constitucionalismo social mexicano: a) Los planteamientos sociales en el Congreso Constituyente de 1856-1857. b) La legislación social revolucionaria materialmente constitucional.* IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES MÁS EMBLEMÁTICOS DE LA CARTA DE 1917: A) *La libertad de trabajo.* B) *El régimen constitucional de la propiedad de la tierra: a) El trascendental principio de la propiedad originaria de la tierra por parte de la Nación. b) Los restantes principios del régimen jurídico-constitucional de la tierra.* C) *El derecho al trabajo y la amplísima enumeración constitucional de los derechos laborales: a) El iter conducente al artículo 123 de la Constitución. b) La amplísima gama de derechos laborales recepcionados constitucionalmente.* D) *Una reflexión final.*

I. ALGUNAS REFLEXIONES PREVIAS

I. La Constitución de Querétaro, de 5 de febrero de 1917, cuyo centenario se acaba como quien dice de conmemorar, no es un texto constitucional más en la historia de México, el quinto en una ordenación cronológica, si computamos con anterioridad las Constituciones de 1824, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Acta de Reformas de 1847 y la Constitución que le precede, la también muy relevante de 5 de febrero de 1857, prescindiendo de algunos otros textos de naturaleza constitucional, como las Bases Orgánicas de 1843. Es mucho más que eso; es, como ya dijera Rabasa¹, el texto que abre no sólo otro período constitucional, sino toda una nueva era histórica en México. Más aún, no sólo en México, sino también en Latinoamérica en lo que hace a las garantías constitucionales. Por poner un ejemplo doctrinal de tal posición, Clark ha diferenciado dos épocas principales en lo que se refiere a esas garantías². La primera incluye las décadas posteriores a las guerras de la Independencia, en donde dichas garantías vendrían influenciadas por el pensamiento liberal del siglo XVIII. La segunda dataría de la Revolución mexicana y del programa social asumido por la Carta de Querétaro en relación a la reforma de la propiedad de la tierra y a la protección de los trabajadores.

Por nuestra parte, iríamos aún más lejos. La Constitución mexicana de 1917 marca el inicio formal del constitucionalismo social en todo el mundo, lo que, desde luego, no significa que en el siglo XIX no puedan atisbarse reflejos más o menos explícitos del mismo, sin ir más lejos en el propio debate constituyente mexicano de 1856-1857, como podremos ver más adelante, y, desde esa perspectiva, señala el comienzo de una nueva era constitucional a nivel planetario, lo que no siempre se ha reconocido por un amplio sector de la doctrina europea, cuya visión unidireccional ha tenido habitualmente como punto de referencia el texto weimariano. Un más que

¹ Emilio O. RABASA, "Introducción", en la obra colectiva auspiciada por la Comisión plural organizadora del LXXX Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Senado de la República. LVI Legislatura, 1997, pp. XIII y ss.; en concreto, p. XIII.

² David S. CLARK, "Judicial Protection of the Constitution in Latin America", en *Hastings Constitutional Law Quarterly (Hastings Const. L. Q.)*, Vol. 2, 1974-1975, pp. 405 y ss.; en concreto, p. 415.

notable autor mexicano, De la Cueva, escribió con bastante acierto, que la Constitución de 1917 es la organizadora de la primera democracia social del siglo XX, bien que de seguido apostillara, que la Carta mexicana no era una constitución social a la manera de la Carta de Weimar de 1919, cifrando la diferencia en que la preocupación fundamental de los constituyentes reunidos en el antiguo Teatro Iturbide de la bellísima ciudad de Querétaro no fue la organización de las clases sociales y de las fuerzas económicas en consejos o corporaciones, sino la libertad de los hombres, de sus grupos, de sus clases y de las fuerzas económicas³.

El avanzadísimo sesgo social del texto constitucional iba a ser rápidamente subrayado por la doctrina norteamericana, que muy pronto se ocupó de aquél. Así, Kerr⁴, tras hacerse eco de que en la Constitución mexicana se encarnaban previsiones que representaban el más reciente pensamiento acorde con ciertas líneas sociológicas y económicas, añadía, que la realidad “entitle it to be ranked as the most progressive and modern constitution ever adopted”⁵, apreciación con la que coincidiría Martínez de Alva, que tildaría el documento como “a piece of advanced legislation”, bien que de seguido precisara: “so advanced, indeed, that it may be considered as distinctively class legislation”⁶, apreciación que no deja de parecernos, cuando menos, discutible.

³ Mario DE LA CUEVA, “Evolución, instituciones y características del Derecho Constitucional Mexicano”, en *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Vol. 4º (Miscellanea di Diritto pubblico e privato), Padova, CEDAM – Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1958, pp. 309 y ss.; en concreto, p. 335.

⁴ Robert J. KERR, “The new Constitution of Mexico”, en *The American Bar Association Journal (A. B. A. J.)*, Vol. III, 1917, pp. 105 y ss.; en concreto, p. 106.

⁵ Bastante más rotundo y radical es el juicio de otro autor norteamericano, Wheless, quien también en referencia a la Carta de Querétaro, escribe: “It is safe to say that the new constitution, as adopted and promulgated by the convention, is the most radical and revolutionary body of laws that has ever been enacted and put into operation in the history of human government, as will abundantly appear from the review of its principal provisions”. J. WHELESS, “Mexico. The Constitution of 1917”, en *The American Bar Association Journal (A. B. A. J.)*, Vol. III, 1917, pp. 205 y ss.; en concreto, p. 205.

⁶ Salvador MARTÍNEZ DE ALVA, “The Mexican Constitution of 1917”, en *The American Political Science Review (A. Pol. Sci. Rev.)*, Vol. 11, Issue 2, May 1917, (dentro de la sección “News and Notes”), pp. 379 y ss.; en concreto, p. 380. Unas líneas después, el propio autor se iba a mostrar muy crítico con el sistema económico establecido por la Carta de Querétaro, tildándolo de peligroso por su regulación del derecho de propiedad de la tierra, que iba a estrangular la iniciativa exterior y a apartar al capital extranjero; en fin, socialmente, Wheless consideraría que la regulación constitucional era impracticable. Como se puede apreciar, Wheless acertó muy poco en sus previsiones de futuro.

Los nuevos rumbos socio-económicos de la Carta queretana, y este es uno de los rasgos más destacables de la misma, no iban a ser el fruto de la plasmación positiva de nuevas ideas captadas en otros países; dicho de otro modo, no iban a resultar una derivación de determinadas posiciones de la dogmática constitucional europea, sino, bien al contrario, una consecuencia del profundo análisis llevado a cabo por los constituyentes acerca de cuáles eran las graves realidades sociales de México, que habían conducido a la Revolución, y de las medidas jurídicas con las que debían proceder a enfrentarse a ellas. Los constituyentes mexicanos trataron de articular de este modo un conjunto de disposiciones jurídicas con las que dar adecuada respuesta a los problemas profundamente arraigados en la sociedad desde la misma Independencia, normas cuyo norte no podía ser otro que la resolución de las profundas injusticias sociales de una sociedad brutalmente jerarquizada. A partir de la propia experiencia mexicana, la Constitución se propuso como un texto que, de forma dialéctica, intentó regular el movimiento, esto es, el tránsito de una sociedad notablemente atrasada hacia la modernidad⁷.

II. En perfecta sintonía con el deseo de los revolucionarios de regular con toda minuciosidad los múltiples aspectos de la organización social, económica y política, del mundo laboral, cultural y educativo, en definitiva, de todas las manifestaciones de la vida social, los constituyentes iban a elaborar una Constitución de corte reglamentista, no tanto por el número de sus artículos (136 en total, a los que habría que añadir 16 artículos transitorios), cuanto más bien por la minuciosidad y extensión de algunos de ellos, como sería particularmente el caso de los artículos 27, relativo al régimen de la propiedad de la tierra, y 123, referente al trabajo y a la previsión social, que constituyen por sí solos verdaderas normas legislativas, tanto por su extensión como por su detalle. El contraste que en este aspecto ofrece la Carta de Querétaro con la Constitución norteamericana es brutal, y no se piense que la suma concisión del texto de 1787 ha dejado en una total orfandad la regulación de amplios sectores materiales necesitados de ordenación en la vida social. Hace casi un siglo, Munro explicó la situación con absoluta clarividencia: “The written Constitution of the United States is a document

⁷ No muy distante es la posición de Díaz. Cfr. al efecto, Martín DÍAZ y DÍAZ, “La Constitución ambivalente. Notas para un análisis de sus polos de tensión”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 59 y ss.; en concreto, pp. 74-75.

that occupies five pages of print in the World Almanac and can be read in half an hour. But alongside it, and based upon it, there has developed during the past hundred and forty years an unwritten constitution of vastly greater dimensions”⁸. En fin, el carácter reglamentista de la Constitución mexicana no es un rasgo, por lo menos a nuestro modo de ver, que juegue a favor de una valoración positiva del texto. Un significativo número de iuspublicistas de otros países, pero también mexicanos, se ha manifestado desde mucho tiempo atrás a favor de una constitución concisa.

A) Entre la doctrina foránea, se puede comenzar recordando la posición de Konrad Hesse, para quien “la Constitución debe permanecer incompleta e inacabada por ser la vida que pretende normar vida histórica y, en tanto que tal, sometida a cambios históricos. Esta alterabilidad caracteriza particularmente las relaciones vitales reguladas por la Constitución. De ahí que sólo al precio de frecuentes reformas constitucionales pueda el Derecho constitucional hacerse preciso, evidente y previsible”⁹. También Cappelletti se ha posicionado al respecto¹⁰, poniendo de relieve que, contrariamente a la mayoría de las leyes ordinarias, las Constituciones –y en el seno de éstas las declaraciones de derechos de modo muy específico– son necesariamente sintéticas, vagas y evasivas.

Particular interés revisten asimismo las clarividentes, a la par que brillantes, reflexiones vertidas al respecto por la Jueza norteamericana de la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito, Shirley M. Hufstедler, quien, tras señalar que las ambigüedades de los textos legales se nos presentan en una gran variedad de formas y magnitudes, distinguiendo de inmediato entre “the negligent ambiguity” y “the designed ambiguity”¹¹, recuerda que los constituyentes norteamericanos describieron estas gloriosas ambigüedades,

⁸ William Bennett MUNRO, *The Makers of the Unwritten Constitution*, (The Fred Morgan Kirby Lectures, delivered at Lafayette College, 1929), New York, The Macmillan Company, 1930, p. 1.

⁹ Konrad HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional* (Selección), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 19.

¹⁰ Mauro CAPPELLETTI, “Necesidad y legitimidad de la justicia constitucional”, en la obra colectiva, *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp. 599 y ss.; en concreto, p. 618.

¹¹ Shirley M. HUFSTEDLER, “In the name of justice”, en *Stanford Lawyer*, Spring/Summer 1979, Issue 23, pp. 2 y ss.; en concreto, p. 2, del texto al que puede accederse en la siguiente dirección electrónica: <https://www.yumpu.com/en/document/view/46248660/spring-summer-1979-issue-23-standford-lawyer-standford/-4>.

utilizando unos términos del Premio Nobel británico Rudyard Kipling, con “brushes of comets hair”, recurriendo al efecto a frases tan quiméricas como “unreasonable searches”, “probable cause”, “due process”, “just compensation” y “equal protection”. Hufstедler precisa de inmediato, que no pretende mostrarse irónica al tildar las palabras del *Bill of Rights* de “gloriosas ambigüedades”, tras lo que añade: “The very elusiveness of their content has made it possible to shape and reshape constitutional doctrine to meet the needs of an evolving, pluralistic free society. Precision has an honored place in writing a city ordinance, but it is a death warrant from a living constitution”¹².

Pero no se piense que estos posicionamientos se encuentran tan sólo entre la doctrina más próxima en el tiempo; ni mucho menos. En 1872, Laboulaye escribía: “Mais précisément parce qu’il est à désirer qu’on touche rarement à la Constitution, il faut éviter d’y insérer une foule de dispositions secondaires, transitoires, souvent mal étudiées, et qui, pétrifiées dans ce dépôt sacré, compromettraient le pays s’il poussait jusqu’à l’exagération le respect de la Constitution, ou compromettraient la Constitution même si le pays, souffrant d’une mauvaise loi, ne pouvait s’en délivrer autrement que par une Convention”¹³. En fecha no muy distante al texto escrito por el autor francés (concretamente en 1896), un autor tan destacado como James Bryce vinculaba la relevante función de los jueces norteamericanos a la brevedad de su Constitución: “The other fact which makes the function of an American judge so momentous –escribía– is the brevity, the laudable brevity, of the Constitution. The words of that instrument are general, laying down a few large principles”¹⁴.

B) Entre la doctrina mexicana hay bastantes autores que se han alineado en la posición precedentemente expuesta. Es el caso de Soberanes, para quien en México se ha venido desarrollando una técnica legislativa poco conveniente, por cuanto los preceptos constitucionales, en vez de ser muy generales, abundan en especificidades, con el vano propósito de

¹² Shirley M. HUFSTEDLER, en *Ibidem*, p. 4.

¹³ Édouard LABOULAYE, *Questions constitutionnelles*, Paris, Charpentier et Cie., Libraires-Éditeurs, 1872, p. 86.

¹⁴ James BRYCE, *The American Commonwealth* (Abridged edition for the use of Colleges and High Schools), New York/London, The Macmillan Company & Co., Ltd., 5th printing, 1952, (first published, October 1896), p. 184.

darles mayor firmeza¹⁵; sin embargo, en la práctica vemos que se modifican inclusive con mayor frecuencia que las leyes ordinarias, por lo que ni se alcanza la anhelada rigidez, ni se cumple con la jerarquía de las normas, complicándose inútilmente la sana evolución del ordenamiento jurídico.

De la facilidad para reformar la Constitución da una idea clarísima el dato numérico que ofrece Carpizo en referencia a los setenta primeros años de su vigencia. En ese lapso, la Constitución fue reformada en 354 ocasiones¹⁶, o lo que es lo mismo, anualmente se llevaron a cabo un promedio de cinco reformas. El propio autor apostilla algo que nos parece una obviedad, que no todas esas reformas han sido necesarias ni oportunas, tras lo que añade una consideración adicional, de la que discrepamos por entero. Para Carpizo, se modifica con frecuencia la Constitución porque se cree en ella. No es que no se pueda modificar un texto constitucional, pero reformarlo con tal fruición, a nuestro entender, dista de presuponer una prueba de que se cree en esa Constitución; bien al contrario, es una demostración de que ese texto supremo está siendo ninguneado, al margen ya de revelar una auténtica chapucería jurídica. Ciertamente es que el ritmo de reformas parece que ha tendido a descender en los años subsiguientes; atendiendo a la información que ofrece Tena Ramírez¹⁷, entre la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto de 1987 y la publicada en el mismo *Diario* del 1º de julio de 1994, esto es, en un período de siete años, hemos contabilizado un total de dieciséis reformas constitucionales, lo que, aunque entraña un descenso de la fiebre reformista, en todo caso, nos deja un promedio de algo más de dos reformas anuales, lo que nos sigue pareciendo un verdadero dislate.

No ha de extrañar, a la vista de lo que acontece, que Burgoa calificara la Constitución como “un traje de arlequín normativo”. La Constitución, argumenta el relevante maestro¹⁸, se ha reformado tan fácilmente como

¹⁵ José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, “Para avanzar en el amparo, hay que reformar el artículo 107 constitucional”, en *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., pp. 251 y ss.; en concreto, pp. 252-253.

¹⁶ Jorge CARPIZO, “Ninguna había regido tanto tiempo a México”, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 12.

¹⁷ Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México 1808-1998*, México, Editorial Porrúa, 21ª edición, 1998; las referidas reformas pueden verse en pp. 1059-1145.

¹⁸ Ignacio BURGOA ORIHUELA, “Vigencia de la Constitución de 1917. Preceptos y reformas a la Constitución”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 337 y ss.; en concreto, pp. 340-341.

se reforma un reglamento gubernativo. Basta para ello con satisfacer, por la magia del presidencialismo, los requisitos formales de su art. 135. Entre esa multiplicidad de reformas, Burgoa cree que ha habido algunas necesarias, que han actualizado y perfeccionado el texto, pero ha habido otras (nosotros diríamos que las más) innecesarias e incluso las ha habido regresivas. Aunque quizá la materia que nos ocupa, esto es, la atinente a los derechos sociales, haya sido una de las que ha sufrido modificaciones más progresivas, no deja de ser sintomático de la “magia presidencial”, esto es, del capricho de los Presidentes de turno, y de la regresividad de buena parte de las reformas, la reflexión hecha en 2011 por quien fuera Presidente de la República, además de relevante constitucionalista, Miguel de la Madrid, que, refiriéndose al sentido general de las reformas, admitía que “ha habido una clara tendencia en las reformas constitucionales a ampliar las facultades del gobierno federal en todas las materias, con merma de los gobiernos de los Estados”¹⁹, lo que resulta enormemente sorprendente si se tiene en cuenta que más allá de las pomposas declaraciones de “soberanos” que se otorgan a sí mismos los Estados, el sistema federal mexicano, visto desde el exterior, en el mejor de los casos, no puede calificarse sino de “federalismo descafeinado”.

C) Recapitulando acerca de lo expuesto, puede entenderse muy bien, que los constituyentes queretanos, ante el temor ni mucho menos infundado de que su obra normativa pudiera verse desnaturalizada en caso de dejarse una amplia libertad de desarrollo al legislador subsiguiente, en temas tan sensibles a la Revolución como la propiedad de la tierra o la legislación laboral, dejaran plasmadas en el texto constitucional unas normas más propias de la ley, incluso del reglamento, que de la Constitución.

El extremado casuismo constitucional había de conducir, irremediablemente, a la necesidad de recurrir con muchísima más frecuencia de lo conveniente a la reforma del texto. No queremos insinuar con ello que un código constitucional no pueda, incluso a veces deba, ser reformado, pero no se puede perder de vista que la estabilidad es un atributo necesario de la Constitución, algo que por lo demás es perfectamente compatible con

¹⁹ Miguel DE LA MADRID, “Las grandes tendencias del constitucionalismo mexicano”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, op. cit., pp. 391 y ss.; en concreto, p. 408.

su reforma. Como escribiera ese enorme jurista que fue Roscoe Pound²⁰, el Derecho debe tener estabilidad y, sin embargo, no puede permanecer inalterable. Por ello mismo, toda meditación en torno al Derecho ha tratado de reconciliar las necesidades contradictorias de estabilidad y transformación. Y esta razonable reflexión, a nuestro entender, tiene plena vigencia respecto del Derecho de la Constitución.

II. LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910: UN PROCESO REVOLUCIONARIO DE ESTIRPE PREEMINENTEMENTE SOCIAL.

I. Dista mucho de ser nuestra pretensión hacer un recorrido histórico en torno a los principales hitos del proceso revolucionario; ello desbordaría de lejos el objetivo de este trabajo; sin embargo, sí entendemos necesario detenernos en algunos momentos clave de este largo proceso, a fin de mostrar que la Revolución mexicana tuvo como norte, primariamente, una revolución social, sin que ello, innecesario es decirlo, le privara de una finalidad política. Esto puede arrojar una esclarecedora luz acerca de por qué el logro más significativo de la Constitución, se encuentra en el hecho de que la misma iba a dar a luz por primera vez el constitucionalismo social.

Aunque el año 1910 es la fecha que convencionalmente suele fijarse como de inicio de la Revolución, no faltan autores, como es el caso de Castañeda, un excelente conocedor de esa etapa, que, lisa y llanamente, escribe que la Revolución apareció en 1906 con el Programa del Partido Liberal Mexicano (PLM), fechado en la ciudad norteamericana de Saint Louis el 1º de julio de 1906, firmado en primer término por el presidente del partido, Ricardo Flores Magón. El propio autor apostilla poco después²¹, que la importancia y trascendencia del “magonismo”, como acostumbran denominar los historiadores al movimiento del PLM, se oculta, al considerarlo tan sólo como precursor de la Revolución Mexicana, lo que puede explicarse por una razón fundamental: su radicalismo, su nítido planteamiento de la problemática social mexicana, yendo a la raíz de las cosas. El “magonismo” no sólo reivindicó los derechos políticos conculcados y los principios

²⁰ Roscoe POUND, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, edición al cuidado de José Luis Monereo Pérez, Granada, Editorial Comares, 2004, p. 5.

²¹ Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución mexicana y Constitución de 1917 (1876-1938)*, México, D. F., Miguel Ángel Porrúa, 3ª ed., 1995, pp. 43-44.

político-constitucionales traicionados (sistema federal, división de poderes, separación entre la Iglesia y el Estado...), sino que entendió que todo ello presuponía una organización social infinitamente más justa.

El PLM fracasó políticamente, quizá por el radicalismo de sus propuestas en aquel tiempo y para aquella sociedad, quizá también por la “neutralización” en los Estados Unidos de sus principales líderes y, muy en particular, de Ricardo Flores Magón, pero no puede caber la más mínima duda de que su programa, que rezuma por todos sus poros una indudable modernidad, además de acoger, como bien se ha señalado²², una serie de principios de un profundo sentido humanista, en los que se hermanan la libertad individual y la protección social, no sólo será el primer texto que con toda nitidez esbozó en esos años de apertura del nuevo siglo algunas de las líneas maestras del constitucionalismo social mexicano, sino que terminará incidiendo de modo significativo sobre los principios constitucionalmente recepcionados en 1917. Con toda razón, el Programa del PLM se ha considerado²³ el documento político más importante y más completo de cuantos se han publicado antes y después de la Revolución de 1910²⁴.

II. Al Programa del PLM le sucederán un conjunto de Planes que no hacen sino incidir con mayor o menor intensidad en ese sustrato eminentemente social de la Revolución. Sin la menor pretensión de exhaustividad, nos haremos eco de algunos de esos documentos.

El Plan de San Luis, suscrito por Francisco Indalecio Madero en San Luis Potosí el 5 de octubre de 1910, aunque proclamado en San Antonio (Texas), durante su exilio en Norteamérica, se ha considerado generalmente

²² Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano* (La integración constitucional de México. 1808-1988), México, FCE, 1ª reimpr. de la 1ª ed., p. 475, 1996.

²³ En tal sentido, E. PORTES GIL, “El problema agrario en el pensamiento liberal mexicano”, en la obra auspiciada por el I. y N. Colegio de Abogados, *El Constituyente de 1856 y el pensamiento liberal mexicano*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1960, pp. 85 y ss.; en concreto, p. 95.

²⁴ En análoga dirección, aunque poniendo el acento en el Derecho laboral, ese gran maestro universitario que fuera Rector de la UNAM, Mario de la Cueva, ha considerado que el Programa del PLM es el documento pre-revolucionario más importante en favor de un Derecho del Trabajo, hallándose en él delineados claramente algunos de los principios e instituciones de la Declaración mexicana de derechos sociales. Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo* (Historia, principios fundamentales, derecho individual y trabajos especiales), México, Editorial Porrúa, 1972, p. 42.

como el punto de partida de la Revolución. Aunque se suele poner el acento en su famoso punto séptimo, que precisaba que el día 20 de noviembre, desde las seis de la tarde, “todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan”, lo cierto es que el Plan “maderista” ya anticipaba con toda nitidez la reforma agraria, una de las señas de identidad de la Revolución, en perfecta sintonía con la búsqueda de una justicia social que, no obstante distar de haberse logrado en la práctica ni tan siquiera en nuestro tiempo, se ha considerado como uno de los valores fundamentales del sistema jurídico mexicano²⁵.

El Plan de San Luis no sería ni mucho menos el único formulado en estos primeros momentos de la Revolución. El 28 de noviembre de 1911, Emiliano Zapata expedía en Villa de Ayala (Estado de Morelos) el llamado “Plan de Ayala”²⁶, bajo el lema “Reforma, libertad, Justicia y Ley”. Un estudioso de los procesos de reforma de la tierra en Latinoamérica, el norteamericano Karst, ha considerado el Plan de Ayala como “the document which served as the manifesto for the agrarian movement in the Mexican Revolution”²⁷, haciéndose eco de cómo en el mismo se ponía de relieve el rol desempeñado por la “<venal justice> (i. e., corrupt judges)” en el despojo de las tierras de los pueblos.

El Plan zapatista, como unos años después la Ley Agraria del general Francisco Villa, de 24 de mayo de 1915, hizo especial hincapié en el problema de la tierra, que, por lo que se decía en uno y otro texto, no parecía tener otra forma de solución que la de la fuerza de las armas. No cabe la más mínima duda de que el reparto de la tierra fue la demanda primigenia de la gran mayoría de la población que se alzó en armas en respaldo de la Revolución. No ha de extrañar por tanto, que el diputado Juan de Dios Bojórquez, al hilo de la discusión en Querétaro del art. 27 de la Constitución, relativo al régimen constitucional de la propiedad de la tierra, dijera:

²⁵ José Luis SOBERANES FERNÁNDEZ, *Historia del sistema jurídico mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, p. 84.

²⁶ El Plan de Ayala puede verse en Emilio O. RABASA, *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 187-191.

²⁷ Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, en *Michigan Law Review (Mich. L. Rev.)*, Vol. 63, 1964-1965, pp. 327 y ss.; en concreto, p. 345.

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

Durante una treintena de años, la oligarquía había podido sostener un proyecto histórico que, bajo el lema de “orden y progreso”, imaginó a México un país moderno. Pero lo cierto es que el orden²⁹ pesó más que el ideal de progreso, y aunque éste se hizo patente en muchos campos de la actividad económica, ni la obra hidráulica, ni los ferrocarriles, ni la abundancia de capital extranjero, ni la situación de México como uno de los principales productores mundiales de petróleo³⁰, compensaron el hambre del campesinado, la indefensión obrera o la exclusión política de las clases medias. Como muy acertadamente se ha escrito³¹, la modernidad carece de sentido sin justicia social, se devalúa como mero apetito de productividad. Prometeo se ensombrece cuando sus conquistas dejan de pertenecer a todos. Ello explica que, no obstante no existir un cuerpo doctrinal revolucionario que sirviera como columna vertebral ideológica del levantamiento revolucionario, las masas campesinas y gran parte de la clase media se alinearan con la Revolución. De resultas de todo ello, iba a corresponder a la Revolución de 1910-1917 llevar a cabo una radical transformación del constitucionalismo mexicano, que de venir connotado por la filosofía constitucional liberal de

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

²⁹ No cabe desconocer el hecho, constatado por una buena parte de la doctrina, de que el régimen del general Porfirio Díaz trajo creciente estabilidad política y orden a una nación plagada de revueltas, insurrecciones, invasiones extranjeras y confusión general desde que alcanzara su Independencia en 1821. Así, entre otros autores, W. Raymond DUNCAN, “Los antecedentes políticos y sociales de la Constitución mexicana de 1917”, en *Inter-American Law Review (Inter-American L. Rev.)* vol. 5, 1963, pp. 313 y ss.

³⁰ Un hecho harto significativo al respecto es el de que, según los datos que ofrece Cabrera, en 1910 México era el séptimo productor de petróleo del mundo, pasando a ser el tercero en 1911. Lucio CABRERA, “La Revolución de 1910 y el Poder Judicial Federal”, en la obra colectiva auspiciada por el Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte y el pensamiento jurídico*, México, D. F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 181 y ss.; en concreto, p. 183.

³¹ Mariano PALACIOS ALCOCER, “La Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, pp. 1 y ss; en concreto, p. 1.

1857, se iba a transformar en un constitucionalismo social, que marca un radical cambio de rumbo en la historia del constitucionalismo universal.

En definitiva, el proceso revolucionario mexicano que culminó con la Carta de Querétaro, fue tributario de un conjunto de factores que, no obstante carecer de idéntica fuerza, confluyeron en el desencadenamiento de la Revolución. García Ramírez³², uno de los más cualificados estudiosos del tema de los derechos sociales en México, los ha condensado en los cuatro siguientes: un factor político, un factor agrario, un factor obrero y un factor ideológico o intelectual. Un factor político que dio a la Revolución sus banderas primordiales, que se centraba en las reelecciones del viejo dictador Porfirio Díaz, en la opresión generalizada y en el deseo de renovación del poder por medio de la “no reelección”, una de las claves revolucionarias de México. Un poderoso factor agrario, que el autor califica de formidable ariete contra el viejo régimen en un país predominantemente rural, cuya tierra se hallaba en manos de un puñado de hacendados. Un factor obrero, no obstante ser aún incipiente el proletariado del país, donde apenas comenzaba la industrialización. En fin, un factor ideológico o intelectual, que nuestro autor visualiza como la reacción contra la filosofía oficial del “porfirismo”, el positivismo, que se puede constatar en círculos universitarios de los que provendrían algunos lúcidos pensadores de la Revolución.

III. LA CONSTITUCIÓN “SOCIAL”.

A) El devenir en Europa del Estado social y de los derechos sociales.

I. La filosofía racionalista de la Ilustración conducirá en la Revolución francesa a la exaltación de la creencia en los derechos del hombre, cuya ignorancia, olvido y desprecio serán considerados por el mismo Preámbulo de la Declaración de Derechos de 1789, “les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements”. Ello conducirá a proclamar estos derechos como la base misma de todo el edificio social. Significativamente, esta Declaración se colocará por delante de la Constitución. Más aún, la Declaración de Derechos, además de exigir instrumentos de garantía de

³² Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, en la obra recopilatoria de trabajos del propio autor, *Estudios jurídicos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, pp. 15 y ss.; en concreto, pp. 27-28.

esos mismos derechos, iba a acoger algún principio propio de la organización política, como el de la división de poderes. Sin aquellos instrumentos de garantía y sin el citado principio estructural, no habría Constitución.

El Estado burgués de Derecho, tal y como escribiera Carl Schmitt en su *Verfassungslehre*³³, encontrará su significado en una serie de contraposiciones; con arreglo a la primera de ellas, tal Estado contrasta con el Estado de fuerza, en un contraste que recuerda el existente entre la *liberté du citoyen* y la *gloire de l'État*. Pero aquel concepto no adquirirá un sentido preciso más que cuando, yendo más allá de los principios generales de libertad, que por supuesto siempre creemos que serán un *prius*, se establezcan algunos criterios orgánicos identificativos de tal Estado. El principio de la división de poderes y la limitación del poder que a él se anuda, como asimismo la justiciabilidad de todos los actos de la Administración, vendrán a integrar, en una apretada síntesis, los rasgos orgánicos identitarios de ese Estado.

La doctrina política de los derechos públicos individuales se relacionará muy estrechamente, como recuerda Duez³⁴, y es algo por lo demás bien sabido, con el liberalismo económico y social reinante en la época. Es perfectamente comprensible por ello mismo, que a los derechos del hombre proclamados en 1789 se les dé a lo largo del siglo XIX una interpretación burguesa y muy rural, por utilizar la caracterización que de ellos hará Vedel³⁵, figurando como verdadero paradigma el derecho a la propiedad, que se reconocerá como un derecho inviolable y sagrado. El propio autor precisará que, aunque sin duda en la historia constitucional francesa podrán recogerse aquí y allá huellas del socialismo, ni en 1793 ni en 1848 los redactores de los textos constitucionales se iban a alejar mucho de la senda inicialmente referida, aunque sea cierto que en esos textos encontramos algunas referencias a derechos de naturaleza social, por ejemplo, al derecho al trabajo.

³³ Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, versión española de Francisco Ayala, Madrid, Alianza Editorial, 1982, pp. 141-143.

³⁴ Paul DUEZ, "Esquisse d'une définition réaliste des droits publics individuels", en *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1933, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 116.

³⁵ Georges VEDEL, "Balance de la experiencia constitucional francesa a mediados del siglo XIX", en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, Tomo II, México, D. F., Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Nacional Autónoma de México, 1957, pp. 875 y ss.; en concreto, p. 915.

II. La fórmula del “Estado democrático y social” surgió por primera vez en la Revolución de París de 1848, en ese compromiso concertado entre los pequeños partidos demoliberales y las primeras asociaciones del movimiento obrero francés de ese período. Como recuerda Abendroth³⁶, la fórmula del “Estado de Derecho democrático y social”, tal como entonces apareció en las publicaciones de Louis Blanc (1811-1882), tomada si no en su literalidad, sí en cuanto a su contenido, del socialista utópico inglés Robert Owen (1771-1858), que la había acuñado en los años treinta, en los momentos iniciales del movimiento obrero inglés, tenía un contenido concreto. Se refería al derecho al trabajo, entonces considerado como un derecho fundamental, lo que se explica porque la Revolución de 1848 fue la resultante de una grave crisis económica de la que derivó un paro masivo. Con posterioridad, la mencionada fórmula desapareció durante un largo período de tiempo de la historia europea, y ya no reaparecería sino con el resurgir del movimiento obrero.

La Constitución del *Reich* alemán, aprobada el 28 de marzo de 1849, aunque nunca entrara en vigor, se nos presenta como un documento jurídico de una extraordinaria riqueza, y aunque no se puede decir que diera pasos decisivos en lo que a la recepción de los derechos sociales se refiere, sí consagró algunos derechos que se pueden ubicar dentro de tal categoría, como sería el caso del derecho a la enseñanza gratuita³⁷. De igual forma, el texto elaborado en Frankfurt am Main contempló algunos derechos no destinados a la protección de las personas individuales, sino referidos a la existencia propia de una institución, esto es, lo que hoy ubicaríamos dentro de la categoría normativa de las “garantías institucionales”, tal por ejemplo, el reconocimiento a cada municipio de su derecho a “la propia administración de sus negocios municipales”. Entre la doctrina alemana, aunque no han faltado autores que han relativizado un tanto la influencia en el constitucionalismo germano de la obra de los constituyentes de 1848-

³⁶ Wolfgang ABENDROTH, “El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político”, en Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doehring, *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, pp. 9 y ss.; en concreto, pp. 15-16.

³⁷ A tenor del art. 157 de la *Paulskirchen Verfassung* (Constitución de la Iglesia de San Pablo): “No se pagará cuota alguna por la enseñanza en las escuelas del pueblo y en otras escuelas de oficios. A los indigentes se les debe conceder enseñanza gratuita (“freier Unterricht”) en todas las instituciones escolares públicas”.

1849, como es el caso de Schneider³⁸, para quien tal influencia no ha podido ser acreditada, no creemos que pueda caber la más mínima duda de que los Constituyentes alemanes posteriores tuvieron a la vista la muy relevante obra de 1848-1849, viéndose influidos por ella en diferentes puntos. Más aún, el mencionado autor llega a escribir, de modo un tanto contradictorio, que el *pathos* liberal de la Asamblea de la Iglesia de San Pablo brilla todavía en la Asamblea Constituyente de Weimar³⁹.

A la vista de lo expuesto, parece razonable sostener que, entre la doctrina iuspublicística europea del XIX, ni la problemática de los derechos sociales, ni la del Estado social, ocuparán un lugar de privilegio, como tampoco se les hará figurar a los primeros en los textos constitucionales de ese siglo. Por supuesto, ello no impedirá que en una fecha tan temprana como la de 1862 ya nos encontremos con un planteamiento tan crítico, incluso demoledor, hacia el constitucionalismo demoliberal, como el que hará Ferdinand Lassalle en su célebre conferencia de Berlín sobre la esencia de la Constitución (*Über Verfassungswesen*), en la que, como es sabido, sentará las bases del realismo constitucional.

En cualquier caso, será en los inicios del siglo XX, con las luchas obreras y los graves enfrentamientos sociales, que alcanzarán su cenit con la revolución soviética, cuando los constituyentes pasen a contemplar los derechos sociales con cierta amplitud. Es justamente por lo mismo, por lo que la doctrina se ha mostrado generalmente de acuerdo en que los aspectos sociales no se han planteado en el constitucionalismo europeo sino hasta bien entrado el siglo XX. En tal dirección, por mencionar algunos ejemplos, Mirkine-Guetzévitch escribe⁴⁰, que los elementos sociales aparecen en la medida en que se agita sobre los espíritus de los constituyentes la amenaza social, y Kunz, en forma análoga, apunta a su vez⁴¹, que con los anhelos democráticos que inspiraron las revoluciones europeas de 1848 surgieron los derechos hoy

³⁸ Hans SCHNEIDER, “En torno a la evolución constitucional alemana. 1848-1856”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, op. cit., Tomo I, pp. 61 y ss.; en concreto, p. 75.

³⁹ *Ibidem*, p. 77.

⁴⁰ Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH, “Prólogo”, en la obra del propio autor, *Las nuevas Constituciones del mundo*, Madrid, Editorial España, 1931, pp. 7 y ss.; en concreto, pp. 36-37.

⁴¹ Josef L. KUNZ, “La Constitución austriaca de 1867”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, op. cit., Tomo I, pp. 139 y ss.; en concreto, p. 199.

tradicionales de libertad personal y política, en tanto que los derechos sociales serán formulados mucho tiempo después, como resultado de la lucha social.

III. Si paradigmático del constitucionalismo burgués había sido el derecho de propiedad, como antes dijimos, no lo iba a ser menos en el cambio de concepción de los derechos en los inicios del siglo XX. No es arriesgado decir, que el citado derecho, posiblemente, pueda considerarse el paradigma de las diferencias entre la concepción tradicional de los derechos, de corte liberal, y la nueva visión subyacente en los derechos sociales. La idea acuñada por Duguit de la función social de la propiedad, que se traduce en que la propiedad implica para el propietario un cierto grado de obligación social, marcará esa diferencia. El art. 153 de la Carta de Weimar, en su párrafo cuarto y último, dirá: “La propiedad obliga. Su uso debe ser al mismo tiempo un servicio prestado al interés general”⁴². Como señalara Fischbach⁴³, según tal previsión, la propiedad encierra un deber fundamental hacia el Estado. Y éste la protege, no para favorecer el provecho personal del propietario, sino el interés del orden económico colectivo.

La Carta de Weimar iba a ejercer una notable influencia en otros países europeos que, a partir de 1918, esto es, al término de la Primera Gran Guerra, iban a renovar su Constitución o establecerla por vez primera. Haciéndose eco del texto alemán, el relevante profesor peruano Barandiarán⁴⁴, en una obra bien poco conocida, –que García Belaunde calcula que fue escrita probablemente en 1929, publicándose por primera vez el año siguiente, y que si por momentos aparece envuelta en la “bruma germánica” de que hablaba Giovanni Papini, no por ello deja de ofrecernos reflexiones de valor permanente⁴⁵– pero que vale la pena rescatar, aducía que este texto

⁴² Tomamos el texto de la traducción que hacemos de la versión francesa que ofrece Paul DUEZ, en “Esquisse d’une définition réaliste des droits publics individuels”, *op. cit.*, p. 126. Esta versión nos parece más correcta que la que se ofrece en la traducción al castellano de la obra de Boris MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Las nuevas Constituciones del mundo*, *op. cit.*; el texto del citado art. 153, en pp. 87-88.

⁴³ Oskar Georg FISCHBACH, *Derecho político general y constitucional comparado*, Barcelona/Buenos Aires, Editorial Labor, 2ª ed., 1934, pp. 357-358.

⁴⁴ José León BARANDIARÁN, *La Constitución de Weimar (1919)*, Lima, Jaus Impresiones, 2014, p. 23.

⁴⁵ Domingo GARCÍA BELAUNDE, “Los primeros escritos de José León Barandiarán: el aspecto constitucional”, en José León Barandiarán, *La Constitución de Weimar (1919)*, *op. cit.*, pp. 1 y ss.; en concreto, pp. 6 y 10, respectivamente.

jurídico no podía ser una obra anacrónica, pues encarnaba la emoción y el anhelo del siglo de tender hacia una organización más justa de la vida; ese era el verdadero imperativo al que obedecía. Y ello, añadiríamos ya por nuestra cuenta, casaba a la perfección con la tendencia moralizadora subyacente a esta Carta constitucional.

La Carta de Weimar acogerá un amplio conjunto normativo de reglas de carácter social, por lo que se ha podido decir⁴⁶, que la misma positivó aquellas concepciones jurídicas sustanciales que se habían expresado con la vieja fórmula del “Estado de Derecho democrático y social”, nacida de la Revolución francesa de 1848. La trascendencia de la innovación, que implicará el paso de un Estado concebido como mero guardián del orden público, en sintonía con el principio fisiocrático del *laissez faire, laissez passer*, que ya daba sus últimos coletazos, a un Estado prestacional o asistencial, así como también redistributivo de la riqueza, era obvia. En cualquier caso, no se puede olvidar, desde una óptica dogmática, que ya en 1903 Hermann Heller había acuñado el concepto del Estado social, *sozialer Rechtsstaat*⁴⁷, algo que respondía no sólo a su militancia socialdemócrata, sino al hecho de que, como uno de los más destacados tratadistas de la teoría política y del Estado del primer tercio del siglo que era, Heller se enfrentó con el problema específico de la crisis de la democracia y del Estado de Derecho, a los que, como a su

⁴⁶ Wolfgang ABENDROTH, “El Estado de Derecho democrático y social como proyecto político”, en Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doehring, *El Estado social*, *op. cit.*, pp. 9 y ss.; en concreto, p. 18.

⁴⁷ En su *Teoría del Estado*, Heller escribía: “La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica (...). La determinación de la función de sentido, inmanente, del Estado es de importancia decisiva para la comprensión del mismo en todos sus detalles. Sin una referencia a la función de sentido del Estado, todos los conceptos de la Teoría del Estado y del Derecho Político aparecen vacíos de significado. El agnosticismo, que estima que no puede responderse a la cuestión del <fin> del Estado, conduce a la triste conclusión de que el grupo político sólo puede definirse por su instrumento, la <violencia>. A esta doctrina, y con mayor motivo a las que sostienen que el poder es el <fin> conceptualmente necesario del Estado, más que ser falsas les sucede que no nos dicen absolutamente nada. Pues todas las instituciones humanas despliegan poder, y si no se fija una función de sentido al poder específico del Estado, no es posible diferenciarlo de una gavilla de bandoleros, de un cártel del carbón o de un club deportivo”- Hermann HELLER, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 6ª ed. en español, 1968, p. 221.

vez nos recuerda García Pelayo⁴⁸, consideraba que era preciso salvar no sólo de la dictadura fascista, sino también de la degeneración a que le habían conducido el positivismo jurídico y los intereses de los estratos dominantes. En cualquier caso, en Weimar no se normativizará tal concepto, habiendo que esperar para que ello acontezca a la *Bonner Grundgesetz*. De modo natural, la evolución del que ya con toda justicia podrá llamarse “Estado social de Derecho”, o “Estado social y democrático de Derecho”, conducirá a que las “garantías sociales” no queden relegadas en la región vaporosa de una promesa meramente programática de la que tomaría nota el legislador⁴⁹, que es el primer obligado, sino a reconocerles una vinculación jurídica directa.

El Estado social, como ya vislumbrara Forsthoff, no sólo apunta en la dirección de un Estado redistribuidor de riqueza, que fija como norte de su orientación la justicia social, sino que, por ello mismo, se nos presenta como un Estado decididamente intervencionista, empeñado en alcanzar una nueva dimensión social de la libertad que ha de conducir, en último término, a una transformación de la sociedad en un sentido más justo e igualitario. Es por lo mismo por lo que el maestro Posada, refiriéndose a las nuevas tendencias del Derecho constitucional, pudo hablar del carácter teleológico de tal Estado y de sus inspiraciones éticas, y ya en específica alusión a la Constitución republicana de 1931, la iba a caracterizar, entre otros rasgos, por ser “defensora de la acción tutelar de los natural o socialmente débiles y no bien protegidos por el Derecho”⁵⁰.

B) El tradicional olvido por parte de la doctrina europea de la aportación del texto queretano y la lógica reacción de la doctrina mexicana.

I. La doctrina europea, que en la época weimariana no prestaba la atención debida al constitucionalismo latinoamericano, con la vista limitada al Viejo Continente, y excluyendo también al mundo soviético, no dudó en

⁴⁸ Manuel GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 9ª reimpr., 1995, pp. 16-17.

⁴⁹ Ernst FORSTHOFF, “Problemas constitucionales del Estado social”, en Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doehring, *El Estado social*, op. cit., pp. 43 y ss.; en concreto, p. 89.

⁵⁰ Adolfo POSADA, *Tratado de Derecho Político*, Tomo II (Derecho constitucional comparado de los principales Estados de Europa y América), Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 5ª ed. revisada, 1935, p. 391.

atribuir a la Carta alemana de 1919 la primogenitura del reconocimiento de los derechos sociales. En 1933 Paul Duez era inequívoco al respecto: “Il faut rappeler –escribía– que les Déclarations de Droits de 1793 et de 1848 se sont légèrement teintées de la conception du droit social, mais que surtout la Constitution allemande de Weimar leur a fait une large place officielle, dans la deuxième partie de son oeuvre”⁵¹. En similar dirección, aunque un buen número de años más tarde, Biscaretti escribía⁵², que los derechos sociales, de los que en 1793 se habían hecho algún eco tanto los girondinos como los jacobinos, tuvieron que esperar más de un siglo para que se consagraran nuevamente, aun cuando con mayor amplitud, en la Constitución de Weimar. A su vez, Mirkine-Guetzévitch, al hacerse eco de las nuevas tendencias de las declaraciones de derechos, ponía algunos ejemplos puntuales: la Carta de Weimar de 1919, la Constitución yugoeslava de 1921, así como las Constituciones de Rumania, Polonia y Estonia. Como puede advertirse, la Carta queretana, anterior a todas las mencionadas, era ignorada. La excepción frente a este injusto olvido de las enormes aportaciones al constitucionalismo social del texto mexicano la vamos a encontrar en el Profesor sevillano García Oviedo, que escribía en 1931⁵³. En un capítulo dedicado de modo específico a los derechos de carácter social, el autor procede a transcribir los que considera como más importantes preceptos relativos a la vida social de las Constituciones del momento en que escribe; de este modo, va plasmando algunos artículos del texto de Weimar, de la Constitución checoslovaca, de la Carta constitucional finesa, de la

⁵¹ Paul DUEZ, “Esquisse d’une définition réaliste des droits publics individuels”, *op. cit.*, p. 125.

⁵² Paolo BISCARETTI DI RUFFIA, *Introducción al Derecho constitucional comparado*, (Las “formas de Estado” y las “formas de gobierno”. Las constituciones modernas), México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed. en español, 1975, p. 293.

⁵³ Ciertamente es que otro español, el relevante Profesor Ruiz del Castillo, veinte años después, volvía a poner como ejemplo, a la par que los textos constitucionales europeos, las Constituciones iberoamericanas. Escribiendo sobre los nuevos rumbos del Derecho constitucional, decía: “El concretismo de los derechos sociales, su conexión con la vida real –a diferencia de los derechos abstractos que contemplan sólo <posibilidades> y <oportunidades>– dotan de caracteres específicos a las fórmulas, ya que éstas necesitan adaptarse a situaciones determinadas. Y así, v. gr., se reflejan en muchas Constituciones americanas recientes los problemas y las necesidades que suscita la vida familiar (dada la peculiaridad de su situación), o muchas Constituciones europeas y americanas aparecen como instrumentos de reforma agraria”. Carlos RUIZ DEL CASTILLO, “Situación y rumbos del nuevo Derecho constitucional”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oviedo*, 1953, IV Trimestre, núm. 67, pp. 31 y ss.; en concreto, p. 38.

Constitución de Yugoslavia, pero también de las Constituciones mejicana y chilena, concluyendo con su consideración de que la tendencia social recogida en las nuevas Constituciones es a todas luces lo más interesante de cuanto como novedad acusa el constitucionalismo de la trasguerra⁵⁴.

II. El olvido doctrinal a que venimos refiriéndonos no dejaba de ser notablemente injusto por cuanto, como es bastante obvio, el texto queretano antecede en más de dos años al de Weimar, y es al primero al que, en rigor, ha de otorgarse la primogenitura del constitucionalismo social. La idea de la función social de la propiedad, como ya se ha dicho, uno de los rasgos emblemáticos del constitucionalismo social, como ha escrito Karst, será tomada por todos los reformadores latinoamericanos “with all of the passion of fresh discovery”⁵⁵. Pero evidentemente, en este marco de preocupaciones sociales, México iba a ir muy por delante del resto de países del área. Aún no existiendo en él durante el siglo XIX la aguda lucha social a la que la doctrina atribuye un efecto determinante en lo que a la declaración de los derechos sociales se refiere, la situación de brutal injusticia social en la que mediado el XIX se encontraban amplísimos sectores de la población, y desde luego la totalidad de la población indígena, condujo a que, ya entre los Constituyentes de 1856-1857, diferentes diputados demandasen el reconocimiento constitucional de amplios derechos sociales; sin perjuicio de que más adelante tratemos la cuestión con mayor detenimiento, podemos recordar, entre otros muy relevantes diputados, a Ponciano Arriaga, Ignacio Ramírez, apodado “el Nigromante”, e Isidoro Olvera. Sus propuestas, desgraciadamente, no fueron aprobadas; eran demasiado avanzadas para su tiempo y para los intereses económicos en juego. Pero lo verdaderamente significativo es que, con una intensidad nada común para la época, un buen número de diputados, algo podríamos decir que impensable en las Constituyentes de ningún otro país europeo o latinoamericano, reivindicaron la necesidad de reconocer en la Constitución unos derechos sociales –al igual que una profunda reforma del régimen jurídico de la propiedad de la tierra– con los que hacer frente a la clamorosa situación de injusticia social existente.

⁵⁴ Carlos GARCÍA OVIEDO, *El constitucionalismo de la postguerra*, Sevilla, Tipografía de M. Carmona, 1931, pp. 205-206. El capítulo al que hemos aludido, en pp. 171-216.

⁵⁵ Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, *op. cit.*, p. 346.

No debe extrañar por lo mismo que, revestidos de toda la razón, los autores mexicanos hayan reivindicado el notabilísimo protagonismo que a México corresponde en el ámbito del constitucionalismo social. Un destacado protagonista en Querétaro, Palavicini, en su clásica obra *Historia de la Constitución*, destacaba que la misma era la precursora entre todas las del mundo de la creación de los derechos sociales⁵⁶. Y entre la doctrina actual, con la sensatez y el rigor habitual que caracteriza a ese gran jurista que es García Ramírez, éste replica a Mirkine-Guetzévitch, que no fue la Constitución alemana de Weimar el primer texto fundamental que dio entrada a las garantías y derechos sociales; por el contrario, la prioridad cronológica, aun cuando no la primacía de la influencia, corresponde a la Constitución mexicana de 1917⁵⁷.

En la misma dirección, Fix-Zamudio y Valencia Carmona⁵⁸, al aludir al grupo de Constituciones pioneras que iban a iniciar el constitucionalismo social, precisaban que de ellas la Constitución mexicana fue la primera en incorporarse a este movimiento, a través de sus artículos 3º, 27, 28, 123 y 130⁵⁹. También Carrillo

⁵⁶ Félix F. PALAVICINI, *Historia de la Constitución de 1917*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, p. 51.

⁵⁷ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año I, Enero/Abril 1968, pp. 119 y ss.; en concreto, p. 130.

En otro trabajo, el propio autor, haciéndose eco del hecho de que con frecuencia se ha sostenido que a la Constitución de Weimar de 1919 corresponde la prioridad cronológica en el reconocimiento de los derechos sociales, replica que no es así, a pesar de que la misma haya fluido sobre las Constituciones que le sucedieron en el espacio y en el tiempo. Antes de ella, en efecto, se sitúan la mexicana de 1917 y la Declaración rusa de derechos del pueblo trabajador y explotado, que conjuntamente con la Constitución de la República de los Soviets, de 1918, integró la ley fundamental de la RSFSR. Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Tres textos precursores en el constitucionalismo social”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año I, núm. 2-3, Mayo/Diciembre 1968, pp. 469 y ss.; en concreto, pp. 474-475.

⁵⁸ Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Editorial Porrúa / Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 517-518.

⁵⁹ Ya bastantes años antes, el propio Fix se había hecho eco del dato bien conocido de que la constitución mexicana había iniciado la etapa del llamado “constitucionalismo social” al elevar a nivel de normas fundamentales a los derechos de los grupos sociales desprotegidos y marginados, esto es, los campesinos y los obreros. Le seguirían las Constituciones rusa de 1918 y alemana de Weimar de 1919. Héctor FIX-ZAMUDIO, “La Constitución y el Estado social de Derecho”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo V, pp. 73 y ss.; en concreto, p. 73.

Flores estima, que la Constitución de 1917 ocupa un sitio singular en el mundo, pues fue la primera Carta política en que, junto a los derechos tradicionales, aparecieron “derechos humanos de carácter social y económico, mexicanísimos por su formulación y antecedentes”⁶⁰. En fin, y sin ánimo alguno de exhaustividad, para Soto Flores⁶¹, estamos en presencia de la primera Constitución en el mundo que previno derechos sociales a favor de las clases más desprotegidas.

Para finalizar este punto, quizá convenga efectuar una precisión. El Estado social, como ya se ha dicho, y es de sobra sabido, se iba a caracterizar por ser un Estado de prestaciones, por así decirlo, en el que los poderes públicos asumían la realización de conductas positivas, de carácter prestacional, con una connotación claramente económica, encaminadas a ayudar a los sectores sociales más necesitados. En México, este rasgo iba a ser objeto de una curiosa matización. La gran mayoría de las “conquistas sociales” introducidas por los sectores más avanzados del Constituyente no se iban a llevar a cabo mediante la imposición de conductas de naturaleza prestacional a los poderes públicos, salvo la gratuidad de la educación básica contemplada por el art. 3º del texto y algunas demandas de intervención pública similares, sino fundamentalmente mediante la imposición de limitaciones a los particulares. Es por lo mismo por lo que Cossío Díaz ha podido decir⁶², que el programa de la Revolución que fue constitucionalizado, podía defenderse en buena medida a través de los mecanismos tradicionales del Estado liberal y, fundamentalmente, a través del juicio de amparo.

C) Los precursores del constitucionalismo social mexicano.

a) Los planteamientos sociales en el Congreso Constituyente de 1856-1857

El momento culminante anterior al Constituyente de Querétaro en lo que atañe a las inquietudes por los problemas sociales y a la búsqueda de fórmulas jurídicas con las que hacerles frente, lo hallamos en el Constitu-

⁶⁰ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, México, Editorial Porrúa, 1981, p. 240.

⁶¹ Armando SOTO FLORES, “Vigencia de la Constitución de 1917. Principios fundamentales de la constitución”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, op. cit., pp. 332 y ss.; en concreto, p. 333.

⁶² José Ramón COSSÍO DÍAZ, “Las concepciones del Derecho en el Constituyente de 1916-1917”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, Vol. X, 1998, pp. 193 y ss.; en concreto, pp. 204-205.

yente de 1856-1857. Los hombres de aquel momento profesaban las ideas del liberalismo clásico, por lo que tenían una fe excesiva en el libre juego de las leyes económicas, preconizado básicamente por Adam Smith. Justamente por ello, el Congreso Constituyente de mediados de siglo dejó sin solucionar el ya por entonces grave problema agrario, pero ello no obsta para dejar de reconocer, que en su seno hubo personas que, visionariamente, detectaron la grave problemática del país y trataron de buscar fórmulas jurídicas para su solución. Como ha escrito Carrillo Flores⁶³, en el mencionado Congreso hubo ya quienes, anticipándose a su tiempo, señalaron que los derechos tradicionales del hombre ya no podían ser una realidad y se quedarían en meras declaraciones teóricas, cuando no retóricas, sin el sustento económico adecuado. Cuatro diputados iban a desempeñar un crucial papel en lo que puede considerarse como un verdadero anticipo del constitucionalismo social: Ponciano Arriaga, Isidoro Olvera, José María del Castillo Velasco e Ignacio Ramírez.

I. El Voto de Ponciano Arriaga sobre el derecho de propiedad⁶⁴, fechado el 23 de junio de 1856, sin ningún género de dudas, representa el culmen de las propuestas enderezadas en la referida dirección. Nos referiremos por lo mismo, en primer término, a tan premonitorio Voto.

Tras considerar que uno de los vicios más arraigados y profundos de que adolece México es el de “la monstruosa división de la propiedad territorial”, Arriaga escribía:

“Ese pueblo no puede ser libre, ni republicano, y mucho menos venturoso, por más que cien constituciones y millares de leyes proclamen derechos abstractos, teorías bellísimas, pero impracticables, en consecuencia del absurdo sistema económico de la sociedad”.

Censuraba Arriaga que se proclamaran las ideas y se olvidaran las cosas, que se divagara en la discusión de derechos y se pusieran aparte los hechos positivos. “La Constitución –aducía quien era miembro de la Comi-

⁶³ Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, *op. cit.*, p. 225.

⁶⁴ El Voto de Ponciano Arriaga puede verse en Felipe TENA RAMÍREZ, *Leyes Fundamentales de México*, *op. cit.*, pp. 573-594. Asimismo, en Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1966, pp. 125-147.

sión de Constitución— debiera ser la ley de la tierra, pero no se constituye ni se examina el estado de la tierra”. Con esta reivindicación, Ponciano Arriaga estaba anticipando de alguna manera la médula del constitucionalismo social; dicho de otro modo, la Constitución no podía limitarse a regular la organización política del Estado, sino que debía de ir mucho más allá, hasta regular los aspectos esenciales de la organización social, algo que debía de venir presidido por un elemental principio de justicia social, como implícitamente queda muy claro en los razonamientos de este ilustre constituyente.

Arriaga no propugna la proscripción de la idea de propiedad, ni tampoco la destrucción de tal derecho. Lo que censura de la organización de las propiedades aquel momento es “el que no se atiende a una porción de intereses individuales, y que se constituya una gran multitud de parias que no pueden tener parte en la distribución de las riquezas sociales”. A juicio de nuestro personaje, la sociedad mexicana no estaba basada sobre la propiedad bien entendida, es decir, sobre el derecho que tiene el hombre de gozar y disponer del fruto de su trabajo. Bien al contrario, se hallaba sustentada sobre el privilegio de la minoría y la explotación de la mayoría. ¿Es justa esta máxima?, se interroga nuestro hombre. Su respuesta es rotunda: “No, porque la sociedad no puede reposar sobre un principio relativo a la minoría, sino sobre un principio absoluto que represente la universalidad. En consecuencia, será preciso adoptar el que consagra que el fruto del trabajo es una propiedad de los trabajadores”.

Las avanzadas ideas de Arriaga en torno a la propiedad y a la necesaria reforma agraria como vía de solución del problema de la tierra, integran también, como dice Trueba⁶⁵, el coro social en contra del latifundismo y de los abusos de los propietarios en perjuicio de los campesinos.

II. Unos días antes del Voto de Arriaga, el 16 de junio, José María del Castillo Velasco, uno de los grandes iuspublicistas mexicanos de la época, que sería director de la Facultad de Derecho, miembro asimismo de la Comisión de Constitución, presentó un Voto Particular que, aunque directamente dirigido a los municipios, afrontaba de modo directo el problema social del país. Algunas de sus reflexiones son harto elocuentes:

⁶⁵ Alberto TRUEBA URBINA, *La primera Constitución político-social del mundo* (Teoría y proyección), México, Editorial Porrúa, 1971, p. 43.

“De nada serviría reconocer libertad en la administración, y más bien sería una burla para muchos pueblos, si han de continuar, como hasta ahora, sin terrenos para el uso común, si han de continuar agobiados por la miseria, si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en que ejecutar las obras que pudieran convenirles”.

“Para que lleguen sus moradores (de los pueblos) a adquirir la dignidad de hombres libres, fuerza es que les proporcionemos los medios de subsistir, y cuantos sean necesarios, para que palpando las ventajas de la libertad, sepan usar de ella, amarla y defenderla”⁶⁶.

Es claro que del Castillo Velasco, al igual que Arriaga, estaban instando a que la Carta constitucional, cuyo proceso de elaboración ya se había iniciado, debía de ir más allá de limitarse a regular la organización política del Estado, entrando de lleno en aspectos tan vitales de la organización social como los que se acaban de exponer. “¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales, –se preguntaba del Castillo Velasco– si hay una mayoría de ciudadanos para quienes la libertad es una quimera y tal vez un absurdo?”.

A partir de las reflexiones que preceden, el ilustre diputado proponía como inexcusable para hacer realmente posible la libertad municipal; 1º) Que todo pueblo de la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos, a cuyo efecto, si es necesario, los Estados de la Federación debían comprarlos, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas. 2º) Que todo ciudadano que carezca de trabajo, tiene derecho a adquirir un espacio de tierra cuyo cultivo le proporcione la subsistencia y por el cual pagará, mientras no pueda redimir el capital, una pensión que no exceda del 3 por 100 anual sobre el valor del terreno.

III. Los Votos particulares de los diputados del Castillo Velasco y Arriaga, como fácilmente puede suponerse, no debieron sentar nada bien a los hacendados, cuya reacción no se iba a hacer esperar. El 10 de julio varios propietarios de tierras presentaban un Memorial al Congreso Constituyente, criticando los votos de uno y de otro. La protesta iba a incitar a otro miembro de la comisión de Constitución, Isidoro Olvera, a presentar un Proyecto de ley sobre la misma materia. Precisamente, Olvera había subido a la tribuna

⁶⁶ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano, op. cit.*, pp. 287-288.

del Congreso para defender los puntos de vista de Arriaga y del Castillo Velasco, pero como escribe Moreno⁶⁷, no lo hizo de forma tímida o con paliativos, sino que, aparte de su defensa de los mismos el 7 de agosto de 1856, mes y medio después de los Votos particulares, presentaba un Proyecto de “Ley orgánica que arregle la propiedad territorial en toda la República”⁶⁸. El objetivo de este texto era el de imponer una serie de límites a la propiedad, lo que intentaba hacer a través de una veintena de artículos que iban precedidos por una suerte de Exposición de Motivos, seguida de unos “considerandos”.

A partir de tales consideraciones, el art. 1º del Proyecto dispone que, en lo sucesivo, ningún propietario que posea más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o veinte de dehesa, podrá hacer nueva adquisición en el Estado o Territorio en que esté ubicada la antigua. El precepto inmediato posterior exige a quienes posean, en la gran meseta central de la República, más de diez leguas cuadradas el pago anual, sobre la contribución que estén causando, de un 2 por 100 del valor del exceso. De igual forma, los propietarios de aguas, aún poseyéndolas a título legítimo, según el art. 3º, no podrán negar a los pueblos colindantes o muy inmediatos que carezcan de ellas la cantidad que, a juicio de peritos, sea necesaria para el uso potable de las poblaciones, y similar obligación establece el art. 4º en relación a los propietarios de montes, respecto de la leña que para el uso culinario necesitan las poblaciones que carezcan de ella. No le falta razón a la doctrina⁶⁹ que ha visto en estas previsiones un paso adelante en el camino hacia la función social de la propiedad.

IV. La cuestión obrera no presentaba en esos años en México la virulencia que habría de tener tiempo después, porque la industria, quizá con la salvedad de la textil, carecía del adecuado desarrollo. Lo realmente destacable es el hecho de que iba a haber un diputado, Ignacio Ramírez,

⁶⁷ Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, op. cit., p. 150.

⁶⁸ El texto del Proyecto de ley puede verse en Daniel MORENO, *El pensamiento jurídico mexicano*, op. cit., pp. 153-161. El Proyecto puede verse asimismo en Rubén VALDÉS ABASCAL, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Tomo IV, México, D.F., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 6ª ed., 2003, págs. 233 y ss.; en concreto, pp. 305-306.

⁶⁹ Tal es el caso, por ejemplo, de Alberto TRUEBA URBINA, *La primera Constitución político-social del mundo*, op. cit., p. 43.

más conocido como “el Nigromante”, que iba a expresarse sobre los temas laborales con la profundidad y desenvoltura con que lo harían los constituyentes de Querétaro, planteando de modo frontal el problema de la cuestión obrera. Como ha escrito Reyes Heróles, el más relevante historiador del pensamiento político mexicano, en plena segunda mitad del siglo XIX, cuando el liberalismo económico parecía irrefutable, dentro de un gran individualismo y de un gran apego al librecambio, el Nigromante se preocupaba por desentrañar la cuestión social y el problema de los trabajadores, encontrando en el examen de esta problemática y en su resolución la clave para obtener una sociedad estable y hombres auténticamente libres⁷⁰.

Ignacio Ramírez poseía un verbo elocuente, disponiendo, como bien se ha indicado⁷¹, de un fulminante poder para destruir todas aquellas viejas ideas que emparentaban con el fanatismo y la ignorancia. El 7 de julio de 1856, todavía en la fase de discusión general del Proyecto de Constitución, pronunció uno de los más brillantes discursos que se habían de oír en el Constituyente de 1856-1857, en el que puso su punto de mira en la dramática situación en que se encontraba la clase trabajadora oprimida. Ramírez, con valentía y nitidez, mostraba que el problema agrario, del injusto reparto de tierras, distaba de ser la única problemática que afligía a México. Junto a ella se situaba el no menor problema laboral. “El Nigromante” comenzaba reprochando a la Comisión redactora del Proyecto constitucional haber olvidado las necesidades positivas de México:

“El más grave de los cargos que hago a la Comisión –aducía– es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalanan a los pueblos; en su mano creadora, el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios; las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que existe un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo. Pues bien, el jornalero es esclavo (...); como esclavo, nada le pertenece, ni su familia ni su existencia; y el

⁷⁰ Jesús REYES HERÓLES, *El liberalismo mexicano*, Vol. III (La integración de las ideas), México, Fondo de Cultura Económica, 2ª reimpr. de la 3ª ed. aumentada, 1994, p. 674.

⁷¹ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano, op. cit.*, pp. 292-293.

alimento no es para el hombre-máquina un derecho, sino una obligación de conservarse para el servicio de los propietarios”.

De resultas de la argumentación anterior, Ignacio Ramírez iba a proponer no sólo el establecimiento de un salario de subsistencia, sino también la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas. “El Nigromante” iba a terminar reclamando de sus compañeros constituyentes que dejaran de lado la estructura tradicional de las constituciones para formar una constitución fundada “en el privilegio de los menesterosos”:

Las ideas de Ignacio Ramírez ofrecen una visión del Estado prestacional que se reviste, por lo menos para quien esto escribe, de una belleza deslumbrante, y desde luego transpiran una evidente modernidad. Frente a una sociedad egoísta, insolidaria, integrada mayoritariamente por personas ególatras, que han deificado al dinero, a la riqueza, al poder político y económico, postergando de su valoración cualquier valor digno de tal nombre, Ramírez acude a los poderes públicos, instándoles a convertirse en una suerte de nueva orden de beneficencia encargada de ayudar a toda esa legión de personas menesterosas que ayer, hoy y siempre existen en la sociedad. La concepción de Ignacio Ramírez no sólo postulaba la necesidad de reconocer en sede constitucional un *status* digno para los trabajadores, sino que, al unísono, también censuraba el hecho de que nada se dijera en el texto constitucional de los derechos de los niños, de los huérfanos o de los hijos naturales, esto es, de las personas más desvalidas. En definitiva, el vigoroso, sensible y humanista pensamiento del Nigromante se puede con toda justicia situar a la altura del de los más avanzados revolucionarios de 1917, e incluso del de los más progresistas pensadores de todos los tiempos.

V. La exposición que precede, con la que tan sólo hemos pretendido hacer un superficial repaso de un sector del pensamiento social en México, a nuestro entender, revela con meridiana claridad que, mediado el siglo XIX, la tremendamente injusta situación de amplísimos sectores de la sociedad mexicana había generado entre un grupo de políticos y pensadores, de la mayor relevancia por lo demás, unas ideas avanzadas que les iban a llevar a reivindicar una Constitución no limitada a la formación de la mera organización política, sino abierta igualmente a la reforma del orden social y económico; en definitiva, una Constitución social.

Las ideas de estos precursores del constitucionalismo social, desgraciadamente, no prosperaron⁷², pero no por ello dejan de ser un precedente de la mayor relevancia, que muestra bien a las claras que no resultó casual ni mucho menos que fuera en México donde naciera el constitucionalismo social. La brutal injusticia social del siglo XIX culminó en el porfirismo, en el que la relativa paz social existente durante una buena parte de la dictadura no fue otra cosa que la paz de los cementerios. Se entiende así que el constitucionalismo nacido en Querétaro, lejos de ser el fruto de un estudio de gabinete o de unas aportaciones doctrinales foráneas, o de las ideas socialistas, ya muy en boga en Europa, haya de visualizarse como la consecuencia necesaria de unas dramáticas realidades sociales arraigadas desde mucho tiempo atrás, hasta el punto de haberse podido decir⁷³, que las fórmulas sociales, de manera latente, yacían en lo más íntimo de la conciencia del pueblo mexicano. Rara vez se podrá afirmar con mayor exactitud de un texto constitucional, que el mismo no fue sino el reflejo de la realidad social del país que trataba de “constituirse”. Posiblemente, Ferdinand Lassalle nunca hubiera podido pensar que medio siglo después de su célebre conferencia berlinesa, una Constitución iba a responder con tanta fidelidad a sus propuestas proclives al realismo constitucional, y sin que su pensamiento tuviera una influencia determinante.

b) La legislación social revolucionaria materialmente constitucional.

I. En las páginas que preceden ya hemos tenido ocasión de referirnos, aunque haya sido de modo un tanto superficial, a un conjunto de Programas, Planes y textos normativos que presentan como común denominador su acusadísima preocupación social. Más aún, algunos de esos textos normativos creemos que pueden caracterizarse como una legislación social materialmente constitucional. No queremos ser reiterativos; por lo mismo, nos detendremos tan sólo, de modo muy sucinto, en aquellos textos

⁷² “En lo social, –ha escrito Carrillo Flores, aludiendo a la situación existente en la segunda mitad del XIX– se cultivaba la ficción suicida de olvidar la existencia de más de seis millones de indígenas, a los que se miraba como un lastre y no como una parte viva de la nación”. Antonio CARRILLO FLORES, *La Constitución, la Suprema Corte y los derechos humanos*, op. cit., p. 228.

⁷³ Jorge SAYEG HELÚ, *Introducción a la historia constitucional de México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, p. 8.

programáticos y normativos respecto de los cuales podamos decir algo nuevo, limitándonos a mencionar los restantes.

El Programa del Partido Liberal Mexicano (PLM) es, como ya dijimos, el primer y posiblemente más completo documento social del período revolucionario. Sin ánimo de volver a ocuparnos del mismo, recordaremos ahora algunas de las consideraciones en las que justifican las inexcusables reformas laborales que se proponían:

“Un Gobierno que se preocupe por el bien efectivo de todo el pueblo –se puede leer en el Programa– no puede permanecer indiferente ante la importantísima cuestión del trabajo. Gracias a la Dictadura de Porfirio Díaz, que pone el poder al servicio de todos los explotadores del pueblo, el trabajador mexicano ha sido reducido a la condición más miserable; en dondequiera que presta sus servicios, es obligado a desempeñar una dura labor de muchas horas por un jornal de unos cuantos centavos...”.

Si de terriblemente injusta se puede calificar la situación de los trabajadores, aún será más penosa, aunque ello pueda parecer imposible, la del jornalero del campo, “verdadero siervo de los modernos señores feudales”, como se le califica en el Programa. En definitiva, el primer documento relevante de la Revolución nos pone de relieve con toda claridad que los revolucionarios, desde el primer momento de la misma, iban a otorgar mayor relevancia a la reforma social que a la política.

No deja de ser significativo el hecho de que ese mismo año 1906, fecha del Programa del PLM, una persona por completo desvinculada de ese partido, incluso bastante próxima a Porfirio Díaz durante un cierto tiempo, el general Bernardo Reyes, expidiera el 9 de noviembre en Monterrey, en el Estado de Nuevo León, del que era Gobernador, la primera Ley mexicana de Accidentes de Trabajo, contando para ello con el asesoramiento jurídico de un notable maestro como Jacinto Pallarés, así como de su propio hijo, el gran jurista Rodolfo Reyes⁷⁴, lo que nos da una idea de lo arraigado que en muchos políticos estaban las preocupaciones sociales incluso antes de la Revolución.

⁷⁴ Así lo recuerda el propio Rodolfo REYES, en sus Memorias. Rodolfo REYES, *De mi vida. Memorias políticas*, Tomo I (1899-1913), Madrid, Biblioteca Nueva, 1929, p. 63.

II. De marzo de 1911 es el Plan Político y Social proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal⁷⁵, que en sus quince puntos, junto a propuestas políticas, recoge un buen número de reformas sociales, entre ellas: devolución a sus antiguos dueños de todas las propiedades usurpadas para darlas a los favorecidos por la Administración de Porfirio Díaz; aumento de los jornales a los trabajadores de ambos sexos, tanto del campo como de la ciudad, en relación con los rendimientos del capital; fijación del número de horas de trabajo en no menos de ocho ni más de nueve; obligación de entrega de los terrenos incultos por parte de los propietarios que tengan más terrenos de los que puedan o quieran cultivar, a quienes los soliciten.

Ya hemos tenido ocasión de aludir al Plan de Ayala, cuyo primer firmante era Emiliano Zapata, a quien se ha denominado el “apóstol del obrerismo”. Muy poco tiempo después del Plan de Ayala, en diciembre de 1911, como reacción al oleaje de organizaciones laborales que surgían en la ciudad de México, por utilizar los términos de Duncan⁷⁶, Madero expresó el primer reconocimiento positivo del problema laboral, al crear un departamento gubernativo en materia de trabajo.

Alguna doctrina⁷⁷ ha considerado que el Decreto más completo en cuanto a normas sociales expedido en estas fechas fue el del general Eulalio Gutiérrez, Gobernador del Estado de San Luis Potosí, fechado el 15 de septiembre de 1914; en esta norma, entre otras previsiones, se fijó un salario mínimo para toda clase de trabajadores; se estableció la jornada máxima de nueve horas; se suprimieron las “tiendas de raya”; se proscribieron las deudas de los peones y se previeron otras diversas disposiciones tendentes a mejorar el nivel de vida de los obreros⁷⁸.

⁷⁵ El Plan Político y Social proclamado por los Estados citados puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, *op. cit.*, pp. 193-198.

⁷⁶ W. Raymond DUNCAN, “Los antecedentes políticos y sociales de la Constitución mexicana de 1917”, *op. cit.*, p. 332.

⁷⁷ Enrique Jorge GONZÁLEZ, “Los antecedentes de la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, *op. cit.*, pp. 21 y ss.; en concreto, p. 26.

⁷⁸ También la Convención Revolucionaria de Aguascalientes se iba a mostrar sensible hacia la legislación social. El 26 de octubre de 1915, el Consejo Ejecutivo de la Convención expedía una Ley agraria que partía del reconocimiento del “derecho natural que todo hombre tiene sobre una extensión de tierra necesaria a su propia subsistencia y la de su

III. En el trascendental Plan de Guadalupe, auspiciado por Venustiano Carranza, la persona que iba a convertirse en Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, no se hizo referencia alguna a la reforma social, pero tan sólo unos meses después, en septiembre de 1913, en un importante discurso que Carranza iba a pronunciar en Hermosillo, la cuestión social constituiría el núcleo central del mismo. El Primer Jefe pronto cobró plena conciencia del carácter social de la lucha que había emprendido, y desde Veracruz, rodeado de “verdaderas luminarias en el terreno de la legislación y del pensamiento”⁷⁹, como sería el caso de Luis Cabrera, Pastor Rouaix y José Natividad Macías, daría un impulso realmente determinante a una legislación social muy avanzada. Las Adiciones al Plan de Guadalupe, formalizadas el 12 de diciembre de 1914, en su art. 2º concretaban de alguna manera el programa social de la Revolución:

“El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo –se podía leer en el citado art. 2º– expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias...”⁸⁰.

Es asimismo de todo punto obligado recordar la Ley Agraria de 6 de enero de 1915, sin duda, de naturaleza materialmente constitucional, que sería *de facto* constitucionalizada por el art. 27 de la Carta de Querétaro; este texto legal anticipaba con toda nitidez el constitucionalismo social que se terminaría implantando en 1917.

familia”, firmándola en Cuernavaca, al parecer, tan sólo elementos zapatistas como Palafox y Montaño. La Ley articulaba los principios fundamentales que informaban el ya citado Plan de Ayala.

⁷⁹ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, op. cit., p. 577.

⁸⁰ Las Adiciones al plan de Guadalupe pueden verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, *Revolución Mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 215 y ss.; el texto del art. 2º, en pp. 219-220.

El 9 de abril de ese mismo año 1915, el general Álvaro Obregón expedía en Celaya un Decreto sobre el salario mínimo, ratificado el 26 de abril por el propio Venustiano Carranza. En él se establecía un jornal mínimo de 75 centavos diarios, además ya de algunas normas reguladoras de las relaciones entre obreros y patronos, así como un procedimiento de restitución e indemnización para los casos de inobservancia del Decreto y las respectivas sanciones para los infractores.

Se ha dicho⁸¹, creemos que con cierta razón, que el Derecho del trabajo mexicano quiso ser el mensajero y el heraldo de un mundo nuevo, de un mundo en el que el trabajador sería elevado a la categoría de persona, no para quedar simplemente registrado con ese título en una norma legal, sino para vivir como persona en la realidad de la vida social; en el futuro, el Derecho ya no sería tan sólo una forma de convivencia, sino una fuerza activa al servicio de la vida, un instrumento de la comunidad para garantizar a los hombres la satisfacción de las necesidades de orden material y espiritual que impone la dignidad de la persona humana.

En este mismo ámbito de preocupaciones sociales, la Ley Agraria del general Francisco Villa, general en jefe del Ejército de operaciones del llamado “Ejército convencionista”, suscrita por Villa en la ciudad de León el 24 de mayo de 1915, constituye un importantísimo precedente del mismo tipo⁸². Villa, nacido Doroteo Arango, ha sido considerado “la expresión popular más auténtica, el hombre más representativo de una clase oprimida y explotada secularmente”⁸³. No es nada extraño por lo mismo que a él le correspondiera sacar adelante un texto legal como la Ley Agraria.

IV. A modo de resumen final, como ha podido apreciarse, desde los primeros momentos de la Revolución, proliferaron por doquier Programas, Planes e incluso textos legales orientados a hacer frente a los graves problemas sociales que desde antaño aquejaban a la sociedad mexicana. Como se ha visto, una parte de la legislación dictada era de naturaleza materialmente constitucional, anticipando e influyendo sobre aspectos importantes de la

⁸¹ Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del trabajo*, op. cit., p. 45.

⁸² La Ley Agraria del general Villa puede verse en Óscar CASTAÑEDA BATRES, en *Revolución mexicana y Constitución de 1917*, op. cit., pp. 233-236.

⁸³ Daniel MORENO, *Los hombres de la Revolución. 40 estudios biográficos*, México, Libro MEX Editores, 1960, pp. 159-160.

que a la postre sería la “Constitución social”, particularmente la legislación dictada por los carrancistas, esto es, por los vencedores de la contienda civil.

No es exagerado por lo mismo sostener, que la Constitución de Querétaro no hizo otra cosa que acoger normativamente buen número de las previsiones que los revolucionarios, de una u otra forma, ya habían reivindicado, si es que no plasmado en textos normativos; las mismas eran fruto de una dramática realidad social que demandaba tales normas de modo ineludible. En definitiva, el constitucionalismo social mexicano supuso la concreción normativa de un sentimiento social que se venía manifestando en México, al menos, desde mediados del siglo XIX, y con el que se trató de dar una respuesta a las demandas de los sectores sociales más desfavorecidos, que evidentemente englobaban a la amplísima mayoría de la población. Las reivindicaciones motivadas por una terrible realidad social iban a convertirse finalmente en una realidad normativa.

IV. EL RÉGIMEN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS DERECHOS SOCIALES MÁS EMBLEMÁTICOS DE LA CARTA DE 1917.

El logro de los constituyentes de Querétaro, como dijera Noriega Cantú⁸⁴, consistió en el hecho de que la Carta de 1917 iba a asignar al poder político el papel básico de promotor del progreso económico, de la justicia social y del desarrollo cultural. La doctrina mexicana ha insistido en esta idea⁸⁵, que no es sino la que subyace bajo el concepto del Estado social. En la misma dirección, García Ramírez, uno de los más relevantes estudiosos mexicanos de este tema, ha escrito⁸⁶, que la nación resolvió, entre otras cosas, constituirse como una república social; erigir un Estado social de Derecho; conducir las relaciones humanas bajo la regla de la equidad;

⁸⁴ Alfonso NORIEGA CANTÚ, “El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo V, pp. 191 y ss.; en concreto, p. 206.

⁸⁵ “La Constitución de 1917 –escribe Danton Rodríguez– aportó una nueva concepción de los fines del Estado. Es una norma integradora y programática que da al Estado la responsabilidad fundamental en la promoción del desarrollo integral de la colectividad”. Luis DANTON RODRÍGUEZ, “Rectoría económica del Estado”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo VI, pp. 447 y ss.; en concreto, pp. 447-448.

⁸⁶ Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, op. cit., pp. 35-36.

reconocer a la nación el dominio original de aguas y tierras; moderar el conflicto entre los actores sociales con la acción equilibradora de la ley y del Estado; compensar con la “mano visible” del poder lo que a muchos habían negado la “mano invisible” del azar o del mercado. Todo ello no era sino la resultante obligada de quienes habían llevado a cabo la Revolución y ahora procedían a hacer la Constitución, pues como bien escribiera Wheare⁸⁷, “a Constitution is... the resultant of a parallelogram of forces –political, economic, and social– which operate at the time of its adoption”.

Ya en el debate constituyente, el diputado por Hidalgo Alfonso Cravioto, un brillante periodista, en la sesión que tuvo lugar el 28 de diciembre de 1916, tras interrogarse acerca de qué era la democracia, daba su propia versión –bien que parcialmente deudora de la dada por el Presidente Abraham Lincoln en la inauguración del cementerio nacional de Gettysburg, el 19 de noviembre de 1863– de lo que entendía por “democracia social”:

“La democracia debe ser, pues, el gobierno del pueblo por la mayoría del pueblo y para la mayoría del pueblo; pero como en todas partes del mundo la mayoría del pueblo está constituida por las clases populares, resulta que la democracia es el gobierno de la sociedad por las clases populares y para beneficio de las mismas clases (...), para que éstas no se mueran de hambre; la democracia no es otra cosa que un casi socialismo”⁸⁸.

En la consecución de los mencionados fines sociales, varios preceptos constitucionales resultan verdaderamente paradigmáticos. De hecho, la doctrina foránea, como es el caso de Van Doren, desde el primer momento, consideró esta normativa como la más notable de todo el texto constitucional⁸⁹. Estas apreciaciones, muy comunes por lo general, justifican que dediquemos a continuación una especial atención a los derechos sociales, o garantías sociales, como las ha denominado durante largo tiempo la doctrina mexicana. Vaya por delante que no pretendemos exponer con detalle su

⁸⁷ K. C. WHEARE, *Modern Constitutions*, London/New York/Toronto, Oxford University Press, 2nd edition, reprinted, 1967, p. 67. (First edition in 1951).

⁸⁸ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano, op. cit.*, p. 654.

⁸⁹ “The labor and social welfare provisions –escribió Van Doren– are perhaps the most remarkable of all”. D. H. VAN DOREN, “Some features of the new Constitution of Mexico”, en *Columbia Law Review (Colum. L. Rev.)*, Vol. 17, 1917, pp. 457 y ss.; en concreto, p. 459.

régimen jurídico, sino tan sólo hacer un esbozo de sus rasgos más peculiares, y que nuestro punto de mira se dirige tan sólo a la redacción inicial del texto queretano.

Nos centraremos al respecto en la tríada de preceptos que pueden considerarse como paradigmáticos de esta nueva orientación social: a) el art. 5º, que reconoce la libertad de trabajo; b) el art. 27, que regula el régimen de la propiedad de la tierra, y c) el art. 123, que contempla no sólo el derecho al trabajo, sino también, en íntima conexión con el mismo, un amplísimo elenco de derechos laborales.

A) La libertad de trabajo

I. El art. 5º del Proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso de Querétaro seguía de cerca el precepto equivalente de la Carta federal de 1857, vinculándose a su vez estrechamente con la previsión del art. 4º, que contemplaba la libertad de todo hombre de abrazar la profesión, industria o trabajo que le acomode, siendo útil y honesto, y para aprovecharse de sus productos, desarrollando tal precepto en alguno de sus puntos. Tras reiterar en su párrafo primero la previsión de que nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento, en su párrafo final disponía, que “el contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por un período que no exceda de un año, y no podrá extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos y civiles”. El texto, como ha puesto de relieve la mayoría de la doctrina⁹⁰, aportaba muy poco a favor de la clase trabajadora. Era lógico por otra parte que así fuera, por cuanto, como dice Moreno⁹¹, los autores del Proyecto eran personas formadas en la mentalidad individualista y burguesa del siglo XIX, por lo que de ellas difícilmente podía esperarse un texto connotado por su sensibilidad social.

⁹⁰ Así, por ejemplo, José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 5º de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, op. cit., Tomo II, pp. 9 y ss.; en concreto, p. 14.

⁹¹ Daniel MORENO, *El Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, D. F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, p. 30.

El 12 de diciembre se presentó el dictamen de este artículo⁹². La redacción dada al precepto desencadenó la reacción de un grupo de diputados, entre los que podemos recordar a Heriberto Jara, Cándido Aguilar, Victoriano L. Góngora, Héctor Victoria y Esteban Baca Calderón, todos ellos vinculados a la representación del sector obrero, que iban a presentar una moción suspensiva del debate, aceptada por la Asamblea, proponiendo incluir en el texto del dictamen algunos aspectos relacionados con el salario y con la jornada máxima de los trabajadores, de ocho horas. Entre el 20 y el 25 de diciembre, la primera Comisión de Constitución hizo suyas algunas de las sugerencias formuladas por los diputados progresistas, presentándose el texto del nuevo dictamen el día 26, que de inmediato iba a desencadenar la reacción contraria de un buen número de constituyentes, que no veían en la Constitución el marco normativo idóneo para reglamentar las actividades propias de un determinado sector público, y mucho menos las relaciones laborales. Nada menos que catorce diputados se inscribieron para intervenir en contra del dictamen. Ante tal actitud, la mayoría de la Asamblea temió que se tratara de una maniobra para impedir que se abordaran por el Congreso los temas sociales. Determinante iba a resultar la intervención de un obrero, el diputado yucateco Héctor Victoria, cuyo improvisado discurso ha sido considerado por De la Cueva⁹³ como la prueba de que el Derecho del trabajo brotó de la vida mexicana, como un grito de rebeldía de quienes habían sido las víctimas del contrato de arrendamiento de servicios. El citado diputado Victoria reivindicó la necesidad de fijar las bases constitucionales de la legislación laboral futura, entre otros aspectos, de la jornada máxima, salario mínimo, descanso semanal, higienización de talleres, fábricas y minas, convenios industriales, creación de tribunales de conciliación y arbitraje... En su discurso, Héctor Victoria adujo que pretendía que los derechos de los trabajadores “no pasaran como las estrellas sobre la cabeza de los proletarios, ¡allá a lo lejos!”. De esta forma, estaba anticipando la idea nuclear a la que iba a responder el trascendental art. 123 de la Constitución: el texto constitucional debía establecer las bases fundamentales de la legislación

⁹² Sobre las diversas vicisitudes del debate, cfr. FRANCISCO VENEGAS TREJO, “Vigencia de la Constitución de 1917. Desarrollo cronológico del Congreso Constituyente de Querétaro”, en Patricia Galeana (coord.), *México y sus Constituciones*, op. cit., pp. 314 y ss.; en concreto, pp. 317-321.

⁹³ Mario DE LA CUEVA, *El nuevo Derecho mexicano del Trabajo*, op. cit., pp. 48-49.

laboral, sobre las que posteriormente las Legislaturas estatales deberían dictar las pertinentes leyes laborales.

A la vista de la posición de la Asamblea, Carranza, adelantándose a los constituyentes, encargó a José Natividad Macías, que posteriormente llegó a ser Rector de la Universidad Nacional Autónoma, que apoyase la adopción de un Título constitucional específico sobre el trabajo. El día 28 de diciembre se puso en marcha la estrategia diseñada por el Primer Jefe conjuntamente con algunos de los diputados que le eran más próximos. Ese mismo día se rechazó la creación de una tercera Comisión de Constitución, fórmula propuesta por Manjares, aprobándose por el contrario una moción suspensiva suscrita por dos diputados. Tras ello, Múgica, hablando en nombre de la Comisión que presidía, retiraba el nuevo dictamen que la misma había presentado, lo que también contó con el apoyo del Congreso. De inmediato, se procedió a integrar una Comisión especial y voluntaria. Tras una brillante intervención ante la Asamblea, Macías, al que correspondería el mayor protagonismo, en unión del Secretario de Fomento, Pastor Rouaix, quedaron integrados en esa Comisión *ad hoc* encargada de la redacción del nuevo Título relativo al trabajo y a la previsión social (el que habría de ser el Título sexto de la Constitución), integrado por un único artículo, el art. 123, llamado a ser uno de los preceptos más emblemáticos de la Carta queretana. La aprobación de tal precepto corrió paralela a la del art. 5°.

II. El art. 5° iba a quedar finalmente con una redacción mucho más amplia que la que le había dado el texto equivalente del Proyecto, pudiéndose compendiar su contenido en los siguientes principios:

1°) Derecho a no ser obligado a la prestación de trabajos personales sin una justa retribución y sin su pleno consentimiento.

2°) Limitación de los servicios públicos obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, a los de armas, jurados, cargos concejiles y cargos de elección popular, directa o indirecta, siendo asimismo obligatorias y gratuitas las funciones electorales.

3°) Imposibilidad de que el Estado permita que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, bien por causa de trabajo, de educación o de voto religioso, lo que en el último supuesto

se traducía en la imposibilidad de que la ley permitiera el establecimiento de órdenes monásticas.

4º) Inadmisibilidad de cualquier convenio en el que el hombre pacte su proscripción o destierro, o su renuncia temporal o permanente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

5º) Establecimiento de unas minuciosas bases del contrato de trabajo: sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador; imposibilidad de que pueda extenderse en ningún caso a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles, y su falta de cumplimiento, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la responsabilidad civil que corresponda, sin poder ser en ningún caso coaccionado.

La reglamentación de esta libertad, innecesario es decirlo, correspondía en exclusiva al Poder legislativo de la Unión o de los Estados, sentando con posterioridad la Suprema Corte de Justicia la tesis jurisprudencial de que la reglamentación que pudieran llevar a cabo las autoridades administrativas era inconstitucional.

III. Es obligado señalar que, complementando en cierto modo este precepto, se había de situar el art. 4º, que establecía la libertad de profesión, industria, comercio o trabajo de toda persona, previendo como única limitación la de que tal profesión o trabajo fuesen lícitos. Esta libertad sólo podía vedarse por decisión judicial, y ello tan sólo en el caso de que se atacaran los derechos de terceros; si fuesen los derechos de la sociedad los ofendidos de resultados del ejercicio de la libertad en cuestión, entonces aquella limitación podía adoptarse por medio de una decisión administrativa. El precepto garantizaba asimismo que nadie pudiera ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La estrechísima interconexión entre ambos preceptos, los artículos 4º y 5º, privaba un tanto de sentido que la libertad que nos ocupa, en sus diversas manifestaciones, fuese contemplada por dos normas diferentes. En 1974, una iniciativa del Presidente de la República culminaba en la reforma constitucional de 27 de diciembre de ese mismo año. De resultados de tal reforma, el contenido original del art. 4º pasó en su integridad a formar parte del texto del art. 5º, pasando a contemplar inicialmente el art. 4º, entre otros derechos, el principio de igualdad ante la ley del varón y la mujer, lo que la

doctrina⁹⁴ iba a justificar en base a que el análisis cualitativo y cuantitativo de varias actividades, como podían serlo la educación, la política, la productiva o el trabajo, habían llevado al Congreso a elevar al plano constitucional la plena igualdad entre hombres y mujeres, con la finalidad de que la adición y reforma propuestas se sumasen al equilibrio encontrado por el sistema constitucional mexicano, al asegurar y hacer convivir garantías individuales con garantías sociales.

B) El régimen constitucional de la propiedad de la tierra.

La cuestión realmente clave, la verdaderamente determinante de la Revolución, tal y como ya se ha dicho, fue la cuestión de la tierra. Luis Cabrera, a quien Rodolfo Reyes consideró el jurista más cabal de todos los directivos revolucionarios, escribió unas páginas que el propio Reyes cree que no pueden ser sustituidas por nadie: “El problema agrario –decía– se nos presentó en toda su pavorosa trascendencia. ¡Tierra!, fue el supremo grito de la Revolución, y todas las manos se tendían en demanda de tierra”⁹⁵. No en vano, como dijera Reyes Heróles⁹⁶, “ver la tierra como problema es casi consustancial a nuestra lucha por la libertad”, y para corroborarlo recuerda el insigne historiador del pensamiento, que “la intervención de las masas indígenas en nuestras primeras luchas por la independencia, a diferencia de otros países latinoamericanos, encuentra en gran medida sus causas en la situación de la tierra y esta participación, a su vez, impulsa declaraciones y objetivos de claro contenido agrario por parte de nuestros caudillos”⁹⁷. En último término, de lo que se trataba era de transitar de la gran propiedad

⁹⁴ Santiago BARAJAS MONTES DE OCA y Jorge MADRAZO, “Comentario al artículo 4º de la Constitución”, en la obra colectiva, *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM / Colección Popular Ciudad de México / Procuraduría General del Distrito Federal, 4ª ed., 1993, pp. 18 y ss.; en concreto, p. 19.

⁹⁵ *Apud* Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1950 (separata de la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Octubre 1949, pp. 3-36), p. 24.

⁹⁶ Jesús REYES HERÓLES, *El liberalismo mexicano*, Tomo III, *op. cit.*, pp. 541-542.

⁹⁷ Otros autores, incluso foráneos, han puesto el acento en el mismo punto. Es el caso, entre otros, de Karst, quien escribe: “<Land and Liberty> was the slogan of the Revolution’s agrarian side, but the idea was hardly original. From the times of the Viceroy, throughout the colonial era and the first century of Mexican independence, the restitution of land to the Indians was a popular theme”. Kenneth L. KARST, “Latin-American Land Reform: The Uses of Confiscation”, *op. cit.*, pp. 330-331.

latifundista a la pequeña, libertando al campesino de la esclavitud del gran hacendado. Esa finalidad, como ya hemos tenido oportunidad de señalar, ya había sido buscada por algunos textos legales, como la Ley de 6 de enero de 1915, pero la Carta constitucional iba a entrar en el tema mucho más a fondo, pues, como dijera Reyes⁹⁸, su art. 27 iba a ser un completo estatuto agrario.

a) El trascendental principio de la propiedad originaria de la tierra por parte de la Nación.

I. El texto final del art. 27 se acomoda perfectamente a la caracterización que se ha dado a algunos de los preceptos constitucionales: artículos de corte reglamentista, esto es, más propios de una norma reglamentaria que constitucional. A lo largo de doce párrafos que, con alguna salvedad, tienen una notable extensión, el séptimo de los cuales incluye a su vez siete largas fracciones en las que se precisan los distintos aspectos por los que se ha de regir la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, mientras que el undécimo contempla las seis bases a las que habrán de atender las leyes expedidas para llevar a cabo el fraccionamiento de las grandes propiedades, el art. 27, por su minuciosidad y detalle, es más propio de un texto legal, si es que no de un reglamento, que de una constitución; de ahí que alguna doctrina, como ya dijimos, lo haya visualizado como el “estatuto agrario”.

Sin duda, el primer párrafo del precepto es el que nos muestra con toda nitidez la característica concepción de la propiedad que la Nación tiene, y va a tener a partir de ese mismo momento, de su territorio, una concepción que Noriega⁹⁹, un tanto exageradamente desde un plano dogmático general, aunque no tanto si se refiere a la historia jurídica mexicana, cree que implica una verdadera revolución en la historia de este concepto jurídico. Al margen ya de tal valoración del concepto, de lo que no cabe duda es de que a este precepto, con evidente razón, se le dado por la doctrina mexicana una trascendental importancia. Y así, para Valadés¹⁰⁰, dejando de lado toda

⁹⁸ Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, *op. cit.*, p. 25.

⁹⁹ Alfonso NORIEGA CANTÚ, “El nacimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo V, *op. cit.*, pp. 191 y ss.; en concreto, p. 191.

¹⁰⁰ Diego VALADÉS, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Constitución política de los Estados Unidos mexicanos. Comentada*, *op. cit.*, pp. 117 y ss.; en concreto, p. 125.

consideración teórica, esta es una de las decisiones jurídico-políticas emanadas de la soberanía de mayor trascendencia en la historia constitucional mexicana. Por su parte, Miranda Correa la ha considerado¹⁰¹ “la piedra angular” del nuevo art. 27, y por nuestra parte aún diríamos algo más: nos hallamos en presencia de una de las disposiciones medulares de todo el texto constitucional y, desde luego, de la auténtica clave de bóveda sobre la que se asentará la resolución de la cuestión agraria. A tenor del referido párrafo:

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Con esta previsión, el constituyente hacía suya la llamada teoría patrimonialista, ya difundida desde antaño, que, en su esencia, lo que venía a decir es que, con su acceso a la Independencia, la Nación mexicana se había subrogado los derechos de propiedad absoluta que sobre esas tierras tuvo la Corona española. De esta forma, la Nación asumía sobre sus tierras y sus aguas, y más adelante también sobre el subsuelo, un derecho real de Derecho público, o un derecho real institucional, como González Uribe y Porrúa Pérez, entre otros autores, lo han visualizado¹⁰². En el fondo, todo ello casa a la perfección con la visión del territorio como uno de los elementos esenciales del Estado. Quiere todo ello decir, que la propiedad de la tierra presupone un interés público, por lo que la Nación ejerce sobre ella un dominio total. Justamente por este derecho originario de la Nación, la propiedad privada no es algo que se pueda constituir por sí misma, sino que se presenta como la resultante del derecho de la Nación a transmitir el dominio de su propiedad a los particulares. Por tanto, sólo de la Nación dimana la propiedad privada. Con ello se rompe abruptamente con la visión liberal clásica que del derecho de propiedad se venía teniendo desde la Carta de 1857, que se traducían en la primacía de la propiedad privada sobre los derechos generales de la Nación.

¹⁰¹ Eduardo MIRANDA CORREA, “El artículo 27 en el Congreso Constituyente de Querétaro. Un análisis social”, en *Memoria del IV Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1986)*, coordinada por Beatriz Bernal, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, pp. 779 y ss.; en concreto, p. 785.

¹⁰² De ello se hacen eco Héctor FIX-ZAMUDIO y Salvador VALENCIA CARMONA, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, op. cit., p. 521.

Innecesario es decir, que si a la Nación correspondía la propiedad originaria de su territorio, la Nación estaba facultada a través de sus poderes legítimos para limitar drásticamente el latifundismo, fraccionando las grandes haciendas creadas bajo el régimen de Porfirio Díaz. Por lo mismo, la Nación podía restituir sus tierras a las comunidades campesinas, algo que éstas anhelaban desde tiempo atrás. Quiere ello decir, que la fórmula acuñada por este primer párrafo no sólo consagraba un principio de la mayor trascendencia teórica, que se vinculaba estrechamente con el principio de la soberanía nacional, separándose a su vez de modo frontal de la concepción tradicional de la propiedad, sino que tal principio, lejos de limitarse a un plano teórico o abstracto, presentaba una extraordinaria operatividad práctica, en cuanto que ofrecía una fórmula para la resolución del gran problema del latifundismo agrario.

El dato que no deja de sorprender es que, no obstante la rotunda previsión del art. 27, este postulado básico fuera desconocido por las fuerzas políticas y económicas imperantes en el momento. Hubo que esperar más de veinte años, hasta marzo de 1938, para que el Estado, a través de un decreto del Ejecutivo, siendo Presidente el general Lázaro Cárdenas, llevara a cabo la expropiación petrolera.

b) Los restantes principios del régimen jurídico-constitucional de la tierra.

I. A vista del texto del precepto del que venimos ocupándonos, Valadés¹⁰³ ha considerado que la propiedad de la tierra quedaba dividida en el siguiente tríptico: propiedad pública, propiedad social y propiedad privada. La primera vendría dada por la propiedad y dominio directo de ciertos bienes que se reserva para sí la Nación, al hilo de su propiedad originaria de la tierra. La propiedad social es el fruto de la transmisión del dominio de tierras y aguas a los ejidos y comunidades; esta propiedad se halla protegida por el Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos. En fin, la propiedad privada es la resultante de esa misma transmisión a los particulares.

A) La propiedad pública es objeto de una muy amplia regulación constitucional. El párrafo cuarto del precepto que nos ocupa atribuye a

¹⁰³ Diego VALADÉS, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 125.

la Nación, con un detalle a todas luces exagerado, el dominio directo de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos. El párrafo inmediato posterior se detiene, con no menor casuismo, en la propiedad de la Nación sobre las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho internacional; sobre las lagunas y esteros de las playas; sobre los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes. Esta propiedad pública es caracterizada por el párrafo sexto del precepto como inalienable e imprescriptible, precisándose que sólo el Gobierno federal podrá hacer concesiones sobre la misma a los particulares y sociedades civiles o comerciales constituidas de conformidad con las leyes mexicanas.

En cuanto que el párrafo segundo, en referencia lógicamente a la propiedad privada, dispone que las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización, como lógica derivación de ello, el párrafo octavo contempla las bases generales para la declaración de utilidad pública, con la finalidad de ocupar la propiedad privada. Serán tanto las leyes de la Federación como las de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, las que determinen los casos pertinentes para tal declaración. El precepto llega incluso a precisar cómo se habrá de fijar el precio de la indemnización. La indemnización y su pago, como ha puesto de relieve la doctrina mexicana, y es una obviedad por lo demás, constituyen una garantía individual, por lo que tendríamos que añadir, aunque sea innecesario decirlo, que estarán protegidas por la vía del juicio de amparo.

El párrafo séptimo, a lo largo de sus siete fracciones, fija las reglas que han de regir la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación. Las fracciones I y VII, la última parcialmente, vienen referidas a la propiedad pública. En la primera de ellas se contempla quiénes pueden obtener el dominio de tierras y aguas, así como concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales: la regla general es que sólo lo podrán obtener los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, bien que el Estado quede también habilitado para conceder el mismo derecho a los extranjeros, en las condiciones que la propia norma establece.

B) La propiedad social es la que corresponde básicamente a los ejidos y comunidades. Noriega¹⁰⁴ definió los ejidos, como aquellas personas morales o colectivas que han recibido un patrimonio rústico a través de los procedimientos de redistribución agraria, hallándose sujetos a un régimen jurídico de especial protección y cuidado por parte del Estado. De acuerdo con la ley, el patrimonio del ejido está formado por tierras de cultivo o cultivables, tierras de uso común para la satisfacción de necesidades colectivas, zona de urbanización, parcela escolar y unidad agrícola industrial para la mujer campesina.

El párrafo tercero del precepto que nos ocupa contemplaba el derecho que en todo tiempo tendría la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, así como para regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. A tal objeto se preveía que se dictaran las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios, para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les fueran indispensables, para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Con estas previsiones, el Constituyente estaba estableciendo una suerte de marco regulador general de la función social de la propiedad con base en criterios distributivos y de equidad, a la par que enfatizaba el rol del Estado como promotor del desarrollo nacional¹⁰⁵.

A continuación, el precepto se iba a referir ya de modo específico a esta modalidad de la propiedad social. A tenor de su inciso final:

“Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su

¹⁰⁴ Alfonso NORIEGA CANTÚ, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 124.

¹⁰⁵ De modo análogo, Rubén VALDÉS ABASCAL, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 250-251.

población, tendrán derecho a que se las dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados se considerará de utilidad pública”.

Como es lógico, todas las previsiones relativas a la propiedad social habían de ser desarrolladas posteriormente por el legislador, y hasta tanto eso no sucediera, el precepto confirmaba algunas de las disposiciones establecidas por el importante Decreto de 6 de enero de 1915, promulgado por Carranza.

C) La propiedad privada, a la que ya en cierto modo nos hemos referido al aludir a algunas de sus garantías y limitaciones, es garantizada por el párrafo segundo del artículo, en cuanto que ninguna expropiación de la misma podrá llevarse a cabo sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización. A ello ha de añadirse, que las circunstancias de utilidad pública que habilitan para la expropiación sólo pueden establecerse por medio de una ley, lo que nos sitúa ante una nueva garantía individual, que excluye que sea la autoridad administrativa la que proceda a determinar las causas habilitantes de la expropiación; por lo demás, en cuanto que no es suficiente con la mera afirmación o declaración de la autoridad administrativa para proceder a la expropiación, corresponde a la misma probar la existencia de una causa que habilite la expropiación, así como la necesidad por parte del Estado de utilizar en beneficio de la colectividad un bien de propiedad particular.

La posibilidad de privar de la propiedad privada por causa de utilidad pública, con la subsiguiente intervención judicial al respecto, pudiera parecer-nos algo bastante obvio en el Derecho público de aquellas fechas, pero tal idea no dejaría de entrañar un error. Nos bastará para demostrarlo con recordar que, en una sentencia del año 1928 del *Verfassungsgerichtshof (VfGH)*, esto es, del Tribunal Constitucional de estirpe kelseniana contemplado por la Constitución austriaca de 1920, en la que aquél debía pronunciarse sobre la cuestión de si la expropiación o limitación de la propiedad privada era admisible en el caso de que existiera un interés público, esto es, por el bien de la comunidad, aunque el *VfGH* no lo negaba, iba a poner en duda que conceptos como “bien

público” o “bien de la comunidad” tuvieran un contenido jurídico que pudiese ser objetivado, inclinándose por la opción de que fuera el legislador quien estableciera las normas que están al servicio del interés público. “El Tribunal Constitucional –concluía la sentencia del *VfGH*– debe rechazar decididamente expresar su propia opinión sobre tal cuestión”¹⁰⁶.

La Constitución no iba a limitar sus previsiones en relación a la propiedad privada a lo que se acaba de señalar, sino que, llegado el momento de establecer a quién correspondía la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, algunas de las fracciones integrantes del párrafo séptimo iban a establecer un conjunto de exclusiones. De esta forma, las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que fuere su credo, eran privadas de capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, disponiendo la fracción II que los que tuvieran actualmente, por sí o por persona interpuesta, entrarían en el dominio de la Nación, otorgando acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso, precisándose asimismo, que “la prueba de presunciones” será bastante para declarar fundada la denuncia.

Digamos para finalizar, que aunque la propiedad privada sea contemplada y garantizada por el art. 27, el cambio básico que la misma iba a sufrir podía compendiarse en esa profunda mutación que entrañaba el pasar de ser un derecho inviolable que se situaba al margen del interés general a una propiedad privada que no sólo estaba llamada a cumplir una determinada función social, sino que iba a ser asimismo modulada en función de las exigencias requeridas por el interés público.

II. Aunque, como es bastante evidente, nuestro análisis de estos preceptos se está ciñendo al texto inicial de la Carta de Querétaro, quizá no sea inoportuno recordar, que en los primeros tres cuartos de siglo de vida de la Constitución, esto es, hasta 1992, el art. 27 fue objeto nada menos que de trece reformas (en los años 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992). Recuerda Valadés¹⁰⁷, que la Exposición de Motivos del primero de los Decretos de reforma constitucio-

¹⁰⁶ *Apud* Theo ÖHLINGER, “La giurisdizione costituzionale in Austria”, en *Quaderni Costituzionali*, Anno II, n° 3, Dicembre 1982, pp. 535 y ss.; en concreto, pp. 549-550.

¹⁰⁷ Diego VALADÉS, “Comentario al artículo 27 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 127.

nal, de 10 de enero de 1934, procedía a enumerar los siguientes problemas existentes en aquel momento en el campo: minifundismo; restricciones a los ejidatarios; estancamiento, deterioro técnico y producción insuficiente de la propiedad ejidal; falta de alicientes suficientes para la inversión de capital en actividades agropecuarias debido a la ausencia de certeza para todas las formas de tenencia de la tierra, derivada del reparto abierto y permanente, debido a que los minifundistas no cumplían las condiciones para obtener los créditos; prácticas al margen de la ley, como la renta, usufructo y venta de tierras ejidales, que traían como consecuencias bajos ingresos para los campesinos y la imposibilidad de llevar a cabo la defensa legal de sus intereses; finalmente, se mencionaba que el “crecimiento promedio” de la producción agropecuaria había sido inferior al de la población.

La mera lectura de esa larga serie de problemas, captados tan sólo diecisiete años después de la entrada en vigor de la Carta queretana, demuestra mejor que cualquier otra reflexión que se pueda hacer, el patente absurdo de incluir en una Constitución un precepto tan casuista que podría perfectamente dar su texto a una norma de naturaleza no ya legal, sino incluso reglamentaria. La grave –realmente grave por las infames consecuencias sociales que acarrea– problemática del latifundismo existente en 1917, había cedido el paso en 1934 al problema antitético del minifundismo. Vaya por delante que, con ello, no queremos postular que en 1917 se debieran de haber dejado las cosas como estaban; esto es tan obvio que no vale la pena ni siquiera mencionarlo, pero, claro está, hay términos intermedios. La figura normativa de las leyes de desarrollo constitucional o secundarias, como no con especial acierto se las denomina en México, a la par que preserva de la funesta dinámica de reformar varias veces cada año el texto constitucional, posibilita dinamizar el desarrollo constitucional, acomodándolo a las siempre mutantes necesidades sociales. Algún autor¹⁰⁸ ha dicho muy gráficamente, que en texto del art. 27 de la Constitución de 1917 quedó plasmada la política agraria, lo que evidentemente, entendido en sus propios términos, dista de ser algo encomiable, pues la norma constitucional no es

¹⁰⁸ Óscar CRUZ BARNEY, “Presentación”, en Jesús Romero Flores, *Historia del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2014, pp. XIII y ss.; en concreto, p. XVII.

en modo alguno el vehículo idóneo para fijar ni la política agraria, ni la industrial, ni ninguna otra actuación política coyuntural.

Cierto es que, como mucho tiempo atrás adujera Reyes¹⁰⁹, en esta regulación de la materia agraria no deja de verse una faz de humanización del Derecho; sin duda, otro tanto creemos que podría afirmarse de la materia laboral, minuciosamente regulada por el art. 123, que para quien esto escribe es la parte más humana de la “Constitución social” mexicana, y justamente ésta es una de las razones por las que hemos mostrado comprensión hacia preceptos tan enormemente extensos y minuciosos como los artículos 27 y 123, al igual que nuestra falta de la misma hacia el art. 107, que regula los aspectos procesales del juicio de amparo.

C) El derecho al trabajo y la amplísima enumeración constitucional de los derechos laborales.

a) El iter conducente al artículo 123 de la Constitución.

I. En 1950, Rodolfo Reyes escribía¹¹⁰, que la Constitución de 1917 creó todo un Código de Trabajo en su extenso art. 123, lleno de dudas y tanteos. Y en efecto, el citado precepto, a largo de sus treinta fracciones, alguna de ellas, como la XXIX, –que explicita las condiciones que, no obstante expresarse en un contrato de trabajo, habrán de considerarse nulas, no generando por lo tanto obligación alguna para los contratantes– de un casuismo verdaderamente extraordinario, con detalles en los que, muy posiblemente, muchas leyes laborales distaban de entrar, implicaba un punto y aparte en relación a la percepción constitucional existente hasta ese momento. No ha de extrañar por todo ello que se haya dicho¹¹¹, que el art. 123 rompía con los moldes del constitucionalismo existente hasta entonces.

El peculiar proceso de génesis del art. 123 encuentra como embrión al art. 5º, al que ya hemos tenido oportunidad de aludir. Entre algunos constituyentes, se suscitaron diversas críticas de naturaleza técnico-jurídica,

¹⁰⁹ Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, op. cit., p. 26.

¹¹⁰ Rodolfo REYES, *Aspectos jurídicos mexicanos*, op. cit., p. 28.

¹¹¹ Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, op. cit., pp. 532 y ss.; en concreto, p. 540.

motivadas no tanto por su oposición a los derechos sociales de naturaleza laboral, cuanto por su rechazo a ver en la Constitución el marco jurídico idóneo para precisar, entre otros puntos, cuál había de ser la jornada máxima de trabajo. Pero como bien se ha constatado¹¹², la mayoría de los constituyentes esgrimieron que la forma jurídica era lo que menos importaba, pues lo que realmente interesaba era dar una respuesta a los hombres que se habían levantado en la lucha armada para mejorar las condiciones de vida del pueblo de México. Una intervención del relevante diputado Heriberto Jara, favorable a la fijación en sede constitucional del número máximo de horas de trabajo, puede considerarse paradigmática a estos efectos:

“... los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; eso, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos (denominación utilizada para referirse a algunos de los defensores del porfirismo) <un traje de luces para el pueblo mexicano> (...). Si ustedes han presenciado alguna vez la salida de los hombres que trabajan en las fábricas, si ustedes han contemplado alguna vez cómo sale aquella gleba, macilenta, triste, pálida, débil, agotada por el trabajo, entonces yo estoy seguro que no habría ni un voto en contra de la jornada que proponemos”¹¹³.

Un dato importante que conviene tener presente es la importancia que en la gestación y diseño del art. 123 tendrían tres diputados veracruzanos, Heriberto Jara, Victorio E. Góngora y Cándido Aguilar, quienes llegaron a presentar un texto alternativo¹¹⁴. Puede resultar chocante que una parte de la “diputación veracruzana”, por así llamarla, jugara un rol determinante en la regulación de esta materia, pero hay una explicación relativamente

¹¹² Sebastián ESTRELLA MÉNDEZ, *La filosofía del juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, 1988, p. 135.

¹¹³ *Apud* Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 633.

¹¹⁴ El texto alternativo propuesto por los tres diputados veracruzanos, ya de una significativa extensión, puede verse en Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, pp. 546-547.

clarificadora: el Estado de Veracruz había sido uno de los pioneros en lo que se refiere a la aprobación de una legislación social laboral. En octubre de 1914, el general Cándido Aguilar, yerno por cierto de Venustiano Carranza, expidió para ese Estado una importante ley en materia laboral, lo que ha llevado a algún autor a considerar a ese Estado, “el faro costero que con redentora luz de sus medidas sociales ahora alumbraba la vasta extensión de la República”¹¹⁵.

II. El la sesión del 12 de diciembre, la Comisión de Constitución presentaba su dictamen relativo al art. 5º, que, como ya señalamos, versaba sobre la libertad de trabajo. El desencanto producido por el mismo propició la aprobación de una moción suspensiva. Un nuevo dictamen se presentó el día 26, abriéndose paso así a una discusión de particular intensidad, en la que, como también se ha dicho, Pastor Rouaix iba a desempeñar un rol estelar, al igual que José Natividad Macías¹¹⁶. Esas sesiones, comúnmente valoradas como las tres sesiones más trascendentales del Congreso quereetano, se celebraron los días 26, 27 y 28 de diciembre de 2016. Para Rouaix, tales sesiones fueron “la nota blanca, limpia y fecunda que elevó a gran altura el prestigio del Congreso de Querétaro”¹¹⁷.

Entre las intervenciones más luminosas, se puede recordar la de Alfonso Cravioto, quien ya había sido diputado en la XXVI Legislatura del Congreso federal, y uno de los que fue encarcelado por el infame general Huerta tras la disolución de ese Congreso, por lo que al igual que Palavicini y otros diputados, fue considerado despectivamente por los más radicales como un “renovador”, no obstante haber venido defendiendo posiciones notablemente avanzadas entre los constituyentes. Para Cravioto, la Constitución debía ser, ante todo, un código social, y sólo después, un

¹¹⁵ Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano*, *op. cit.*, p. 577.

¹¹⁶ José Natividad Macías tuvo una intervención enormemente proclive a Carranza, con la que trató de mostrar que, con las Adiciones al Plan de Guadalupe, de diciembre de 1914, el Primer Jefe había dado bandera a la Revolución. Resaltó la preocupación de don Venustiano por la redención de la clase obrera y agregó que, como fiel reflejo de ella, conjuntamente con Luis Manuel Rojas, había entregado a Carranza en enero de 1915 el proyecto de codificación laboral que el Primer Jefe les había encomendado. *Apud* Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 549.

¹¹⁷ *Apud* Braulio RAMÍREZ REYNOSO, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 550.

código político. Y este era un sentir ampliamente generalizado entre los constituyentes reunidos en Querétaro.

Retirado finalmente el dictamen de la primera Comisión por su presidente, el general Francisco Múgica, que algún autor¹¹⁸ ha considerado la más sólida y respetable personalidad entre todos los constituyentes, valoración que, como mínimo, nos parece discutible, se iba a proceder a crear una Comisión especial, de composición ideológicamente plural, en la que de nuevo el principal protagonismo correspondería a Pastor Rouaix.

El texto del dictamen de la mencionada Comisión especial, sometido a la Asamblea el 13 de enero de 1917, fue suscrito en primer término por Rouaix, que parece ser que fue quien llevó la batuta en los debates de la Comisión. Junto a él, estamparon su firma estos diputados: el veracruzano Victorio E. Góngora; los jaliscienses Esteban Baca Calderón y Luis Manuel Rojas, Presidente del Congreso; el sinaloense Pedro R. Zavala; el electo por el Distrito Federal Rafael de los Ríos, y los durangueses Silvestre Dorador y Jesús de la Torre. El nuevo texto pasó a la primera Comisión de Constitución, que diez días después presentaba su dictamen favorable. El artículo que había presentado la Comisión especial ya tenía una enorme extensión (28 fracciones), aunque aún habría de crecer algo más, al incorporarse al mismo previsiones tales como el derecho a una participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, o la prohibición de que las mujeres y los menores de 16 años pudieran llevar a cabo labores insalubres o peligrosas. Finalmente, como ya tuvimos ocasión de decir, el precepto se aprobó por el voto unánime de los diputados presentes en la sesión del 23 de enero, si bien ya nos hemos referido en un momento precedente a las divergencias existentes entre la doctrina acerca del número de diputados presentes y de sí, efectivamente, la votación fue unánime.

El *iter* constituyente de este precepto, así como el de algunos otros, explica la apreciación hecha por algunos autores mexicanos, en el sentido de que “no fueron precisamente los juristas a quienes debemos la formulación legislativa (más bien habría que decir constitucional) de los derechos

¹¹⁸ Braulio RAMÍREZ REYNOSO; “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, *op. cit.*, p. 550.

económicos y sociales, sino a diputados que venían del taller y de la fábrica, de las minas y del campo¹¹⁹.

b) La amplísima gama de derechos laborales recepcionados constitucionalmente

I. El art. 123 iba a conformar un Título *ad hoc*, el Título VI, relativo al trabajo y a la previsión social, que quedaba integrado por tan sólo ese precepto, bien que el mismo, con sus 30 fracciones, se convirtiera en uno de los Títulos más extensos del texto constitucional. Este precepto, conjuntamente con el art. 27, han sido considerados¹²⁰ como las normas que cobraron una realidad vital y una aplicación indiscutibles, en franco contraste con las integrantes de la parte orgánica de la Constitución. Dista de ser extraño que así fuera, por cuanto ambos preceptos no eran sino la respuesta jurídico-constitucional a unos graves problemas hondamente arraigados en la sociedad mexicana.

No puede caber duda de que con este artículo, el constituyente pretendió sentar unas amplísimas bases para que la ulterior legislación laboral de desarrollo viniese presidida por los principios de justicia y humanidad¹²¹. Los diputados eran plenamente conscientes del brutal desequilibrio existente hasta ese momento entre patrones y obreros, lo que se traducía en la existencia de una amplísima clase social desvalida y maltratada, y frente a tan infausta situación, trataron de establecer las bases de una legislación llamada a revertirla.

Un aspecto destacado por la doctrina¹²² ha sido el de que el precepto que nos ocupa no se limita a contemplar derechos relacionados con las con-

¹¹⁹ José Manuel LASTRA LASTRA, “Comentario al artículo 123 de la Constitución”, en la obra colectiva, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, op. cit., Tomo XII, pp. 11 y ss.; en concreto, p. 26.

¹²⁰ Jorge GAXIOLA, “Los efectos de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que declara la inconstitucionalidad de una ley”, en la obra auspiciada por el Colegio de Abogados de México, *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*, México, D. F., Librería de Manuel Porrúa, 1961, pp. 133 y ss.; en concreto, p. 152.

¹²¹ PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Las garantías sociales*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2ª ed., 2005, p. 150.

¹²² Santiago BARAJAS MONTES DE OCA, “La Suprema Corte de Justicia y el constitucionalismo social”, en la obra colectiva auspiciada por el Poder Judicial de la Federación, *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, D. F., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985, pp. 55 y ss.; en concreto, p. 78.

diciones de trabajo, sino que también contiene, según se dice no por cierto con especial rigor, “diversos conceptos de interés colectivo”, idea con la que, a la vista de los contenidos que, a título ejemplificativo incluye el autor dentro de ella, parece estar refiriéndose a derechos de ejercicio colectivo, como sería el caso del derecho de huelga o del de asociación sindical, que, aun habiendo de entenderse atribuidos a los trabajadores *uti singuli*, han de ejercerlos de modo conjunto con otros trabajadores, por lo que la concepción individualista del derecho requiere armonizarse con la vertiente colectiva de su ejercicio, aunque la mencionada idea podrá asimismo estar refiriéndose a la existencia de actuaciones de naturaleza prestacional por parte de los poderes públicos, como sería el caso del establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cese involuntario del trabajo o de accidentes, que los poderes públicos, federales y estatales, deben fomentar. Lo que con todo ello se nos querría mostrar, en el fondo, es la pluralidad de facetas que nos presentan los derechos de los trabajadores, que distan de poder reconducirse sin más a la categoría de meros derechos individuales.

Sin ir más lejos, los derechos sociales obligan al Estado a definir y aplicar políticas determinadas en las materias contempladas por las normas que establecen esos mandatos y directrices. Se ha hablado por algún autor¹²³, de que la Constitución establece “mandatos de justicia”; nosotros hablaríamos más bien de que, dentro de la común heterogeneidad de las normas constitucionales, en ella nos encontramos con mandatos dirigidos al legislador y, como es obvio, en tanto que valores tales como la justicia y la igualdad impregnan estos preceptos constitucionales, los mandatos a que acabamos de aludir no pueden sino venir presididos por ese mismo orden axiológico.

II. A lo largo de sus treinta fracciones, como se las llama en México, el texto del art. 123 iba a regular aspectos de una enorme diversidad atinentes a la relación laboral. Sin pretender una revisión exhaustiva, creemos que puede ser útil para tener una justa idea de la riqueza normativa del precepto, tratar de exponerlos de acuerdo con una cierta sistematización, que puede conducirnos a diferenciar los siguientes contenidos: derechos laborales,

¹²³ Pedro G. ZORRILLA MARTÍNEZ, “Las libertades y la Constitución”, en la obra colectiva, *80 Aniversario. Homenaje. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, pp. 281 y ss.; en concreto, pp. 284-285.

principios y normas reguladoras de las relaciones laborales, normas que han de regir en el ámbito de los contratos laborales, principios y normas generales directamente dirigidas a los poderes públicos en el marco de las relaciones laborales,

A) Derechos laborales

Las diversas fracciones o apartados del art. 123 enuncian un amplísimo elenco de derechos laborales. No pretendemos ni mucho menos agotar su enumeración, pero, con vistas a mostrar lo avanzadísimo del texto queretano, sí creemos de utilidad referirnos a algunos de ellos:

1) Derecho a una jornada máxima de ocho horas (fracción I), que se reduce a tan sólo siete si el trabajo es nocturno (fracción II), y únicamente a seis horas si los trabajadores son jóvenes mayores de doce años y menores de dieciséis (fracción III). Si por circunstancias extraordinarias debieran aumentarse las horas de jornada, en ningún caso el trabajador extraordinario podrá exceder de tres horas (adicionales) diarias, ni de tres veces consecutivas, no pudiendo admitirse a esta clase de trabajos extraordinarios a los hombres menores de dieciséis años ni a las mujeres, independientemente de su edad (fracción XI).

2) Derecho del trabajador a un día de descanso por cada seis de trabajo (fracción IV).

3) Derecho de las mujeres en los tres meses anteriores al parto, a no desempeñar trabajos físicos que exijan un esfuerzo material considerable, que se complementa a su vez con el derecho que las mismas tienen, en el mes posterior al parto, a disfrutar forzosamente de un mes de descanso, debiendo percibir durante el mismo su salario íntegro y conservar el empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato (fracción V).

4) Derecho de la mujer que haya dado a luz, durante el período de lactancia, a disfrutar de dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos (fracción V).

5) Derecho del trabajador a un salario mínimo suficiente, atendiendo a las condiciones de cada región, a fin de satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos (fracción VI). La fijación de este salario se había de hacer por unas comisiones especiales que se formarían en cada municipio, subordinadas a la llamada Junta Central de Conciliación que se debía establecer en cada Estado (fracción XI).

6) Derecho de los trabajadores de empresas agrícolas, comerciales, fabriles o mineras a participar en las utilidades, esto es, en los beneficios de las empresas (fracción VI), participación que se había de regular por las comisiones especiales a que nos referimos con anterioridad. Quizá no sea inoportuno recordar, que Ignacio Ramírez, “el Nigromante”, en el Congreso Constituyente de 1856-1857 (sesión del 7 de julio de 1856) ya defendió justamente este derecho, al postular el derecho de los trabajadores a dividir proporcionalmente las ganancias con los empresarios.

7) Derecho a no ser discriminado por razón de sexo o nacionalidad en la percepción del salario, debiendo éste ser igual para cada trabajo igual (fracción VII).

8) Derecho a percibir el salario en moneda de curso legal, no estando permitido hacerlo efectivo con mercancías ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda (fracción X).

9) Derecho a percibir un salario un ciento por ciento mayor del fijado para las horas normales cuando por circunstancias extraordinarias deban incrementarse las horas de la jornada laboral (fracción XI).

10) Derecho de los obreros, pero asimismo de los empresarios, a coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos y asociaciones profesionales (fracción XVI).

11) Derecho de los obreros a la huelga (fracción XVII), en el bien entendido de que la huelga será lícita cuando tenga por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, quedando obligados los trabajadores, en el caso de los servicios públicos, a dar un aviso con diez días de anticipación respecto de la fecha señalada para la suspensión del trabajo, a la Junta de Conciliación y Arbitraje (fracción XVIII)¹²⁴.

Como se puede apreciar, la enunciación de estos derechos sorprende por su extraordinaria amplitud para la época, lo que no cabe duda de que, en gran medida, puede encontrar su explicación en que, a través de los mismos, los constituyentes estaban tratando de dar respuestas precisas a los flagrantes abusos sufridos por los trabajadores hasta ese momento. Conviene

¹²⁴ La fracción XVIII preveía asimismo, que las huelgas únicamente serían consideradas ilícitas, cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenecieran a los establecimientos y servicios dependientes del Gobierno.

sin embargo precisar, que no todos los derechos que acabamos de enumerar iban a adquirir una inmediata plenitud de eficacia, lo que desde luego no deja de parecernos censurable. Fix-Zamudio ha puesto un ejemplo concreto de ello¹²⁵, al aludir a cómo las bases para la efectiva realización del derecho a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas no se precisaron hasta la reforma constitucional de 20 de noviembre de 1962, publicada en el *Diario* del día 21, esto es, casi medio siglo después de la entrada en vigor de las Carta queretana. En esa reforma, se establecieron una serie de normas encaminadas a determinar el monto de las utilidades de cada empresa.

B) Principios y normas reguladoras de las relaciones laborales.

El precepto constitucional del que nos estamos ocupando, a la par que los derechos laborales, contemplaba asimismo un conjunto de reglas que habían de ser respetadas en las relaciones laborales. Sin ánimo de exhaustividad, recordaremos algunas de ellas:

1) En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del 0'5 por 100 mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente, deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios para la comunidad, salvo que las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparan a un número de trabajadores superior al centenar (fracción XII).

2) Principio de responsabilidad por parte de los empresarios en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutan; consecuentemente, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente según que la enfermedad o accidente haya producido como consecuencia la muerte o incapacidad temporal o permanente para trabajar (fracción XIV).

¹²⁵ Héctor FIX-ZAMUDIO, “La Constitución y el Estado social de Derecho”, en la obra colectiva, *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, op. cit., Tomo V, pp. 73 y ss.; en concreto, p. 86.

3) Obligatoriedad del patrono de observar en la instalación de sus establecimientos las normas legales sobre higiene y salubridad, así como la de adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo (fracción XV).

4) Sujeción de las diferencias o conflictos entre el capital y el trabajo a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, además de uno por parte del Gobierno (fracción XX).

C) Normas que han de regir en el ámbito de los contratos laborales.

Como si de un auténtico Código laboral se tratara, las fracciones XXVI y XXVII del art. 123, la última de ellas a lo largo de ocho apartados, enumeran tanto algunos requisitos que se han de respetar en la formalización de un contrato de esta naturaleza, como asimismo, algunas de las cláusulas que, no obstante expresarse en un contrato de trabajo, habrán de considerarse nulas, no obligando por ello mismo a los contratantes. Algunas de tales normas son las que siguen:

1) Necesidad de que todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero sea legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir (fracción XXVI).

2) Declaración de nulidad, con la consiguiente no vinculatoriedad de las mismas para las partes que suscriban un contrato de trabajo, caso de incluir alguna de ellas en el mismo, entre otras, de las siguientes condiciones: a) las que estipulen una jornada por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo; b) las que estipulen un plazo superior a una semana para la percepción del jornal; c) las que entrañen una obligación directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados; d) las que permitan retener el salario en concepto de multa; e) las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados de esos establecimientos; f) las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; g) las que fijen un trabajo que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y en fin, h) todas las demás estipulaciones que

impliquen la renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en la legislación de auxilio y protección de los trabajadores.

De las anteriores previsiones es de destacar la idea que acoge el apartado b) de la fracción XXVII del art. 123, la del “salario remunerador”, que indudablemente viene a complementar la recepcionada por su fracción VI, que, como tuvimos ocasión de indicar, al referirse al salario mínimo del que debe disfrutar el trabajador, en un primer momento se limita a decir, que será “el que se considere suficiente”, atendiendo a las condiciones de cada región, tras lo que de inmediato trata de explicar el sentido de esa suficiencia: deberá de ser un salario que baste para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia. Al disponerse con posterioridad la nulidad de la cláusula contractual que, a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, establezca un salario no remunerador, se da un importante paso adelante en la dignificación de las condiciones laborales. Es cierto que siempre puede decirse que la alusión a un “salario remunerador” es tanto como la mención a un concepto jurídico indeterminado de difícil concreción.

En todo caso, este conjunto de previsiones deja inequívocamente claro, que la fijación del salario ya no va a quedar al total arbitrio del patrono, ni tampoco al hilo de una supuesta negociación en la que las partes, de modo palmario, se hallan en condiciones de enorme desigualdad, por lo que esa negociación difícilmente podrá conducir a un acuerdo equitativo. Y no es inoportuno recordar que el conocido principio civilista de autonomía de la voluntad, que durante largo tiempo se llevó al extremo de entender que la existencia de una relación voluntaria entre las partes contratantes, podía llegar a desvirtuar alguna de las pretensiones constitucionalmente amparadas por los derechos fundamentales, siempre presupuso que las partes se hallaban en una situación de paridad, equilibrio o simetría. Si ese equilibrio falta, tratar de hacer entrar en juego la cláusula de la autonomía de la voluntad no es sino un ardid para lograr que el más fuerte imponga sus condiciones. A hacer frente a tal situación, como es bien sabido, se orientó en Alemania la conocida teoría de la *Drittwirkung der Grundrechte*.

D) Principios y normas generales dirigidas a los poderes públicos en el marco de las relaciones laborales.

El art. 123 establece asimismo un conjunto de normas de carácter general que tienen como destinatarios primigenios a los poderes públicos, a fin de que éstos velen por su cumplimiento en el marco de las relaciones laborales. También sin ánimo exhaustivo, recordaremos algunas de esas normas:

1) Principio de gratuidad para los trabajadores del servicio orientado a su colocación, con independencia de que se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (fracción XXV).

2) Consideración como de utilidad social del establecimiento de casas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cese involuntario del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos, por lo que tanto el Gobierno federal como los de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole (fracción XXIX).

3) Consideración asimismo como de utilidad social de las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados (fracción XXX).

4) Reenvío a la legislación a fin de que, a través de ella, se determinen los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, a los que se declara inalienables. (fracción XXVIII).

En resumen, el art. 123 del texto de Querétaro queda integrado por una pluralidad de normas constitucionales de una especial heterogeneidad, pues no sólo proclama derechos de los trabajadores (e incluso, aunque en muchísima menor medida, de los patronos), sino que establece un muy elevado número de obligaciones de unos particulares (normalmente los patronos o empresarios) respecto de otros ciudadanos particulares (los obreros o trabajadores); llega incluso a precisar las normas básicas que han de regir los contratos laborales, y en fin, fija asimismo mandatos al legislador, al igual que obligaciones de dispar naturaleza sobre los restantes poderes públicos. La misma doctrina norteamericana se hizo eco, desde los primeros momentos de vigencia de la Carta de 1917, de estos mandatos. Así, Van Doren, ese mismo año, escribía: “The Congress and State Legislaturas

are required to pass the most progressive program of social legislation conceivable”¹²⁶.

D) *Una reflexión final*

I. Nos hemos detenido de modo muy particular en este amplísimo conjunto normativo acogido por el art. 123, muy poco conocido entre nosotros, porque el mismo revela con notable claridad el extraordinario casuismo de unas normas más propias en su mayor parte de la legislación laboral que de un código constitucional. Como tantas veces hemos dicho, la realidad social mexicana contribuye a la perfección a explicar muchas de ellas, que *a priori* podrían parecernos extrañas e inadecuadas. Por poner un ejemplo concreto, puede sorprender por su obviedad que se establezca el derecho de los trabajadores a percibir su salario en moneda de curso legal. ¿Cómo podría ser de otra forma ya bien entrado el siglo XX?, podrían preguntarse muchos, llegando incluso a considerar ridícula, por innecesaria, esta previsión. Desde luego, por nuestra parte, no tenemos conocimiento de ningún texto constitucional que establezca una determinación similar, lo que no significa que no lo pueda haber, pero sí puede ilustrarnos acerca del carácter un tanto exótico de tal previsión. Pero claro está, la sorpresa y las dudas que suscita tal precepto se desvanecen por completo si se conoce la situación existente durante el “porfirismo” en buena parte de las grandes haciendas mexicanas; basta para ello con recordar, que en un buen número de ellas el salario no se retribuía en moneda de curso legal, sino en vales y bonos que tan sólo podían canjearse en las llamadas “tiendas de raya”, de las que ya nos hicimos eco. A la vista de tan infame y vil explotación de los obreros del agro por parte de los hacendados, la norma constitucional en cuestión adquiriría un pleno sentido, en cuanto encaminada a poner punto final a tan injusta situación, pudiéndose compartir plenamente su necesidad en aquel preciso momento.

II. Para valorar en su justa medida la extraordinaria gama de derechos laborales, y demás normas vinculadas con las relaciones de trabajo entre patronos y trabajadores, recepcionadas por el texto del art. 123, puede ser de

¹²⁶ D. H. VAN DOREN (Editor-in-charge of “Current Legislation”), “Some features of the new Constitution of Mexico”, en *Columbia Law Review (Colum. L. Rev.)*, Vol. 17, 1917, pp. 457 y ss.; en concreto, p. 459.

alguna utilidad confrontar las disposiciones del amplísimo precepto con los artículos que por su contenido podrían considerarse equivalentes de la Constitución de Weimar de 1919. Éstos creemos que podrían ser los siguientes:

1) El art. 122, que contemplaba la protección de la juventud alemana contra la explotación.

2) El art. 151, que se refería a la organización de la vida económica de conformidad con los principios de la justicia y tendiendo a asegurar a todos una existencia digna del hombre.

3) El art. 152, que establecía el principio de la libertad de contratación como principio rector de las libertades económicas.

4) El art. 155, que venía referido al control por el Estado del reparto y utilización del suelo, de modo que se impidieran los abusos, y con la finalidad asimismo de asegurar a todo alemán una habitación sana y a todas las familias numerosas un patrimonio familiar.

5) El art. 157, que colocaba el trabajo bajo la protección particular del Estado.

6) El art. 159, que preveía la libertad de unión (o lo que es igual, de sindicación) de los trabajadores para la defensa y mejora de las condiciones laborales.

7) El art. 160, que se refería al derecho de los obreros y empleados a obtener el tiempo de libertad necesaria para el cumplimiento de sus deberes cívicos.

8) El art. 161, que disponía la organización por el *Reich* de un sistema de seguros para la conservación de la salud y de la capacidad de trabajo, la protección de la maternidad y la previsión frente a las consecuencias económicas de la vejez, de la invalidez y de los accidentes.

9) El art. 162, que ordenaba al *Reich* a intervenir a favor de una reglamentación internacional del trabajo, “que tienda a procurar a la clase obrera de todo el mundo un mínimo general de derechos sociales”.

10) El párrafo primero del art. 165, que contemplaba el principio de colaboración de los obreros y empleados con los patronos, sobre una base de igualdad, para la fijación de los salarios y de las condiciones del trabajo.

11) El párrafo segundo del propio art. 165, que se refería a la designación por los obreros y empleados, con la finalidad de velar por la defensa de sus intereses sociales y económicos, de representantes para formar consejos obreros de empresa, consejos obreros de distrito, formados en el marco de las regiones económicas y un Consejo Obrero del *Reich*.

Basta con una somera comparación entre el contenido de la treintena de apartados o fracciones integrantes del art. 123 del texto mexicano y los someramente mencionados artículos de la Carta weimariana, para constatar no sólo el muy inferior número de previsiones del texto alemán, sino, lo que aún importa más, el palmario contraste entre la generalidad, incluso abstracción, de buen número de las disposiciones de la Constitución de 1919, y la precisa concreción de gran parte de los enunciados normativos del texto de Querétaro. Que derechos cuya precisa enunciación se considerara ineludible en México, no lo fueran tanto en la Alemania de Weimar en nada obsta a nuestra argumentación. Ni de lejos cabe pues establecer con un mínimo de rigor una equiparación entre uno y otro textos, lo que no hace sino corroborar la primogenitura del código mexicano, no ya por razones temporales, que también, sino por su minucioso reconocimiento de una extraordinariamente amplia gama de derechos socio-laborales a los que les otorga rango constitucional, al margen ya de las normas constitucionales de naturaleza económica acogidas en el texto de 1917, que alcanzan su cenit en todo lo relativo al régimen constitucional de la propiedad de la tierra. La Carta de Weimar, sin duda, bosqueja un diseño del constitucionalismo social, pero bastante diferente al esbozado en Querétaro. Por poner un ejemplo de esta divergencia, que ya puede apreciarse en una mera observación superficial de ambos textos, podríamos decir que mientras los constituyentes alemanes encomiendan un relevante rol a los poderes públicos (el protagonismo del *Reich* en los mencionados preceptos es bien patente) en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos propios del constitucionalismo social que establecen, los diputados queretanos muestran una muy superior preocupación por delinear una serie de precisas obligaciones, que hacen recaer sobre los patronos, en el ámbito de las relaciones laborales, quedando el rol de los poderes públicos, por lo menos en este ámbito, en un lugar secundario. Por lo demás, ninguna otra Constitución europea de los años inmediatos posteriores, ni siquiera el texto soviético de 1918, se aproximará en este punto al casuismo y minuciosidad de la Carta de Querétaro.

III. Los Constituyentes mexicanos, contra lo que a veces se ha dicho, ni mucho menos ignoraron lo que iban a entrañar las previsiones sociales que estaban consagrando en Querétaro, como modelo y avanzada constitucional para otros futuros textos de diversos países. En tal sentido, el diputado Alfonso Cravioto ya se hacía eco de modo elocuente de esta auténtica primicia constitucional. Sus palabras no dejan resquicio a la duda:

“... 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 tendría el orgullo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros”¹²⁷.

Los diputados congregados en Querétaro, en su enorme mayoría, si es que no casi en su totalidad, eran plenamente conscientes de que estaban reunidos allí para viabilizar jurídicamente las aspiraciones a una profunda reforma social de quienes habían llevado adelante la Revolución, por lo que el nuevo texto que de allí había de surgir no podía ser sino profundamente rupturista respecto de las concepciones tradicionales del constitucionalismo, pues no era “más de lo mismo” lo que se les pedía que hicieran, como tampoco se les instaba a que importaran las más en boga fórmulas dogmático-constitucionales existentes en Europa; tan sólo se les pedía que la nueva Constitución acabara con los flagrantes abusos e injusticias sociales de los económicamente poderosos. No fueron pues, ni mucho menos, casuales las aportaciones que en esa bellísima ciudad de Querétaro iban a hacer al Derecho constitucional. Más aún, como ya hemos tenido ocasión de decir en diversas oportunidades, los constituyentes queretanos no iban a ser por entero novedosos, pues las propuestas a las que iban a otorgar rango constitucional se inscribían en una dirección que en México distaba de ser por entero original, enlazando con una sensibilidad social que, como hemos tratado de exponer, contaba con muchos precursores, tanto entre los Constituyentes de 1856-1857, e incluso en los legisladores de determinados momentos anteriores, como, con posterioridad, entre quienes empezaron a dar vida a la Revolución, comenzando en 1906 con el Programa del Partido Liberal Mexicano.

A la vista de todo lo hasta aquí expuesto, no puede caber la más mínima duda de la novedad y trascendencia que éstas y otras muchas normas constitucionales análogas iban a entrañar, propiciando la aparición de una nueva era constitucional, que llega hasta nuestros días, la del constitucionalismo social.

¹²⁷ *Apud* Sergio GARCÍA RAMÍREZ, “Raíz y horizonte de los derechos <sociales> en la Constitución mexicana”, *op. cit.*, p. 34.